

Foglio Federale

Berna, 18 Luglio 1969

Anno LII

Volume I

N° 28

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

10277

Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulle relazioni della Svizzera con le Nazioni Unite

(Del 16 giugno 1969)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Ci preghiamo di presentarvi il seguente rapporto sulle relazioni del nostro Paese con le Nazioni Unite.

INTRODUZIONE

A. Il mandato

Il 28 febbraio 1967, l'onorevole consigliere nazionale Bretscher presentava un postulato, firmato anche dai colleghi Conzett, Dürrenmatt, Eggenberger e Furgler, invitante il Consiglio federale a preparare, per una prossima sessione parlamentare, un rapporto sulle relazioni tra il nostro Paese e le Nazioni Unite, con particolare rilievo alle prospettive e possibilità di una nostra adesione a detta organizzazione, salvo restando lo statuto di neutralità. Nel quadro della discussione della gestione del Dipartimento politico, l'onorevole Bretscher ebbe poi modo di svolgere il postulato, il 15 giugno 1967, argomentandolo segnatamente come segue:

Per due volte, nel nostro secolo, si è cercato di superare l'anarchia internazionale creando un'organizzazione mondiale interstatale, nonché di assicurare la pace impostando un ordinamento internazionale vincolante per tutti gli Stati. In occasione della fondazione della Società delle Nazioni la Svizzera si vide posta davanti all'alternativa se dovesse straniarsen



quanto Stato neutrale in perpetuo, oppure se potesse seguire l'imperativo della solidarietà, della collaborazione nella strutturazione della pace generale, unendo così l'interesse nazionale con quello della comunità dei popoli. Si seguì allora il secondo corno dell'alternativa onde la Svizzera entrò nella Società delle Nazioni. Allorché fu creata l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la stessa alternativa ci si ripose, seppure, inizialmente, solo su un piano teorico. Per chiarire il problema, l'Esecutivo formò una apposita Commissione, la quale, nel novembre del 1945, giunse alla conclusione che un'adesione, salvaguardante però la neutralità, fosse desiderabile. Sondaggi ulteriori non diedero indicazioni nette, e la questione venne poi perdendo ogni interesse nell'opinione pubblica. Da qualche tempo, per contro, la situazione è radicalmente mutata. Nel quadro dell'esame generale della nostra politica estera, la questione dell'adesione alle Nazioni Unite si è infatti ripresentata e, anche in seguito alle dichiarazioni dei capi del Dipartimento politico, onorevoli Wahlen e Spühler (7 ottobre 1965, rispettivamente 16 giugno 1966), ha riaperto i dibattiti. Con ciò è venuto maturando il momento d'una presa di posizione in autentico spirito elvetico, a premessa di una puntuale discussione nell'ambito del Parlamento e dell'opinione pubblica. Sinora si è provveduto ad orientare, in via più o meno confidenziale, le Commissioni delle due Camere, occorre ora informare il Legislativo nel suo insieme nonché il pubblico, del che sarebbe strumento adeguato proprio il rapporto chiesto dal postulato. Quanto al contenuto del rapporto, sarebbe utile di certo un esposto dei principi e delle norme della «carta» e delle loro implicanze, nella misura in cui interessano il nostro Paese, nonché la descrizione del mutamento strutturale dell'organizzazione condizionato dal premere del «terzo Mondo»; ma il rapporto dovrebbe principalmente indagare le prospettive e le possibilità di un'entrata della Svizzera nell'ONU salvo restando il suo statuto di neutralità.

Nella risposta, riferita anche all'interpellanza Schmitt del 12 dicembre 1966, l'onorevole Spühler, come capo del Dipartimento politico, ebbe a felicitarsi della discussione nata attorno al tema dell'adesione all'ONU. Egli indicò che il Consiglio federale, negli ultimi anni, aveva esaminato da più lati la questione. Comunque una precisazione della nostra posizione generale si prospetta come valido strumento d'informazione e di chiarimento della base di partenza, utile per ogni ulteriore deliberazione. Tuttavia, per rispondere allo scopo, un tal giro d'orizzonte non deve attuarsi per la sollecitazione momentanea d'una data situazione politica, bensì iscriversi nella più ampia sfera dello sviluppo storico.

B. Articolazione del rapporto

a. Presentando questo rapporto, il Consiglio federale soddisfa il postulato Bretscher. Il rapporto consta di due parti: la prima, più ampia, informa circa l'organizzazione delle Nazioni Unite, la compatibilità del

nostro statuto di neutralità e le nostre relazioni con l'ONU; la seconda, più breve e più spiccatamente politica, reca le nostre conclusioni per una azione futura.

b. Il Consiglio federale aveva incaricato il professor P. Guggenheim di redigere la prima parte, generale e teorico-storica; il testo fu poi rielaborato dal Dipartimento politico in collaborazione con l'autore.

Tale prima parte comprende tre capitoli. Il primo traccia uno scorcio storico delle organizzazioni politiche internazionali, presenta in breve la Società delle Nazioni ed i suoi prodromi, schizza le finalità ed i compiti delle Nazioni Unite e cerca di valutarne i reiterati sforzi per la pace mondiale.

Il secondo capitolo è dedicato al tema della neutralità. Nel suo primo paragrafo son passati in rassegna i doveri di neutralità, distinguendoli dalla politica neutrale nonché dal neutralismo; nel secondo paragrafo sono descritte la relazione tra la neutralità elvetica e il diritto di sanzione della Società delle Nazioni come anche l'evoluzione del concetto di neutralità a partire dal 1945; nel terzo paragrafo sono definite la neutralità del Laos, quella austriaca e quella della Svezia.

Il terzo capitolo puntualizza le relazioni attuali tra il nostro Paese e le Nazioni Unite. Esso ricapitola, iniziando, le discussioni acceses (1945 e 46) attorno all'eventualità d'una adesione della Svizzera; si occupa poi della questione della sede dell'organizzazione in Ginevra ed illustra, infine, lo statuto d'osservatore del nostro Paese all'ONU. Nel secondo paragrafo è evidenziata la posizione elvetica rispetto a taluni provvedimenti dell'organizzazione (come, ad esempio, partecipazione a prestiti, ad azioni di pacificazione, ad un corpo internazionale della pace, atteggiamento verso misure coattive dell'ONU, specie contro la Rhodesia). Nel terzo paragrafo l'esposto è dedicato alle relazioni della Svizzera con i singoli organi dell'ONU ed i suoi istituti speciali.

c. La seconda parte del rapporto, interamente elaborata dal Dipartimento politico federale, enuclea le possibilità e le condizioni di un'entrata della Svizzera nelle Nazioni Unite. Il primo paragrafo esamina la questione della compatibilità dello statuto elvetico di neutralità con la qualità di membro dell'ONU, nonché quella della portata di detto statuto nel caso di non adesione. Il secondo paragrafo tratta dei modi in cui la nostra neutralità sarebbe attuabile entro il quadro dell'ONU, con particolare riferimento alla procedura di diritto pubblico che andrebbe seguita per l'adesione. Il terzo ricapitola l'evoluzione percorsa a tutt'oggi dalle Nazioni Unite; il quarto propone una valutazione parallela degli interessi della Svizzera dentro o fuori dell'ONU. Seguono le conclusioni che reputiamo di dover trarre da quanto esposto.

Parte prima

I. CAPITOLO: ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DI CARATTERE POLITICO

A. Fondamenti politici

1. All'infuori dei risultati della Società delle Nazioni (1919-1946) e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (1945), disponiamo di ben pochi dati politici per indagare la strutturazione degli attuali rapporti internazionali e per chiarire le condizioni della nascita e dello sviluppo delle relative organizzazioni. Già dal medioevo si è venuta viepiù imponendo l'idea d'iscrivere la politica mondiale entro un contesto di procedure atte a comporre pacificamente le controversie giuridiche e statuali e, conseguentemente, a ridurre le guerre o addirittura ad escluderle. In tale prospettiva, teorici della politica ed uomini di Stato erano portati ad approvare l'idea dell'istituzione di un ente supernazionale, concepito in genere nella forma d'una «res publica christiana». Si situa su tale linea specialmente il «grand dessin» di Sully, celebre ministro delle finanze ed aiutante d'Enrico IV di Francia, il cui scopo era di creare un impero cristiano di pace in Europa (une République très chrétienne) concepito come un vero Stato nel senso moderno, entro il quale le controversie fra i membri potessero venir composte mediante una procedura conciliativa, sottratta ad ogni violenza.

Un tentativo particolarmente importante di cristallizzare i rapporti di potenza sulla base dello status quo è rappresentato dalla pace di Utrecht (1713), non già intesa ad istituire una supernazione repubblicana, bensì ad assicurare un equilibrio delle forze fra gli Stati europei, tra loro variamente collegati da rapporti d'amicizia o d'ostilità. Al Congresso di Vienna (1815) e durante l'epoca successiva emerse la tendenza verso la conclusione d'un patto di sicurezza collettiva, sacrificato poi, nella prassi interstatale del 19^o e dell'incipiente 20^o secolo, in favore di un sistema di conferenze periodiche tra le grandi Potenze; talé «concerto europeo» cui, insorgendo particolari interessi, parteciparono occasionalmente anche altri Stati (come ad esempio l'Impero Ottomano alla Conferenza di Berlino del 1878), funzionò sino allo scoppio della prima guerra mondiale.

D'altro canto le conferenze dell'Aia (1899 e 1907) si sforzarono di gettare le basi di un'organizzazione internazionale incentrata sulle procedure messe a punto dal diritto internazionale per la soluzione delle vertenze giuridiche e politiche. Il punto debole d'una tale costruzione consisteva nel fatto che l'originaria sovranità statale doveva essere pienamente salvaguardata, e tale debolezza apparve in pieno nel primo accordo dell'Aia (quello del 1899, riveduto nel 1907, sul regolamento pacifico dei conflitti

internazionali), il quale, stante tale premessa, non poté sancire nessun dovere di ricorrere all'arbitrato, od almeno ad una procedura di conciliazione giuridica o politica, ed ancor meno poté istituire un ente speciale destinato ad assicurare la composizione delle controversie fra gli Stati.

2. Tuttavia, nonostante questa basilare tendenza alla politica di forza, la quale poneva ciascun singolo Stato, pienamente volto a realizzare i propri interessi particolari, nel centro del campo internazionale, l'interesse generale proprio di quel campo, e cioè quello della collettività dei popoli, veniva pur sempre guadagnando importanza. Per diversi motivi l'avvicinamento delle genti, dovuto ai traffici moderni, e la progressiva imbricazione degli scambi resero necessaria, già nella seconda metà del 19° secolo, la creazione di speciali associazioni universali o regionali per l'adempimento di compiti amministrativi interstatali: questo sviluppo, che trova i primi addentellati nel congresso di Vienna del 1815 e che toccò inizialmente il settore dei trasporti, portò all'istituzione delle società di navigazione del Danubio e del Reno nonché delle relative Commissioni di navigazione fluviale; poco dopo furono gettate le fondamenta delle Unioni amministrative, operanti oggi ancora, segnatamente dell'Unione postale universale e dell'Unione telegrafica universale donde derivò l'attuale Unione internazionale delle telecomunicazioni.

L'esistenza ed il buon funzionamento di tali Unioni tornano indispensabili allo sviluppo dell'economia mondiale contemporanea, che abbisogna, per potersi attuare, di questi mezzi ausiliari. Per contro, questi ultimi, poco incidono sulla struttura stessa dei rapporti internazionali, la loro azione essendo rimasta circoscritta ad una mera funzione sussidiaria solo mediamente connessa coi problemi nodali della prevenzione della guerra, della composizione delle vertenze internazionali o della repressione collettiva di aggressioni belliche ingiuste. Nondimeno fu cosa di gran momento che queste Unioni tecniche fossero state impostate quali espressione di un obbligo durevole e, come tali, siano state assunte nel diritto internazionale vigente tra Stati sovrani. Come disse il Capo del Dipartimento politico, esponendo la politica governativa in Consiglio nazionale (17 giugno 1968), il tratto comune di queste relazioni internazionali è la loro crescente e spiccata multilateralità, risolto chiaro della trasformazione del mondo nel senso dell'interdipendenza completa e della globalità nella trattazione dei problemi. La circostanza che gli Stati, in settori sempre più numerosi, non agiscano più isolatamente bensì collettivamente nel quadro degli organismi internazionali, ha il suo peso sui rapporti economici ma anche su quelli propriamente politici ed ha come conseguenza che la Svizzera si trova e si troverà inserita nella politica internazionale molto più attivamente di quanto la sua qualità di piccolo Stato neutro potesse far presumere (BS, sessione estiva 1968, CN, pag. 242).

3. La prima guerra mondiale (1914-18) venne poi a mostrare, con evidenza palmare, quanto pericolosa fosse la vecchia politica di forza nei rapporti interstatali e come ne pregiudicasse lo sviluppo futuro. Già nei primi anni del conflitto i capi di Stato dei principali belligeranti videro la necessità di una nuova organizzazione della politica mondiale ed anche la Santa Sede si pronunciò solennemente in tal senso; l'eco maggiore l'ebbero tuttavia le dichiarazioni del presidente degli USA, Woodrow Wilson, sulla necessità di efficaci trattati internazionali a garanzia della pace, recata nel suo messaggio del 22 gennaio 1917 e ribadita dopo l'entrata in guerra del suo Paese.

B. La Società delle Nazioni

1. Nella conferenza della pace di Parigi (1919), fu formata una commissione per la Società delle Nazioni, presieduta appunto da Woodrow Wilson, la quale, riallacciandosi a vecchi progetti, segnatamente inglesi o statunitensi, nonché alla politica dei cosiddetti «accordi-Bryan», inaugurati dagli USA poco prima della conflagrazione mondiale, seppe in breve tempo elaborare un disegno di patto presentato poi alla conferenza durante la sua seduta plenaria del 28 aprile 1919. Precedentemente, 13 Stati neutrali (tra cui la Svizzera) non rappresentati alla Conferenza avevano avuto l'occasione di far valere le loro proposte e i loro desideri davanti ad un sottogruppo della commissione, appositamente riunitosi il 20 e 21 marzo 1919, conseguendo però, invero, solo modifiche minime del disegno.

Il disegno di patto istitutivo della Società delle Nazioni fu approvato dalla Conferenza della pace dopo insignificanti modifiche e quindi recepito nel trattato di Versailles del 28 giugno 1919 e negli altri trattati allora conclusi. Gli Stati vincitori, facoltati dalla firma stessa dei trattati a farsi partecipi della Società, ratificarono il relativo disposto (ad eccezione dell'Ecuador, dell'Hejaz e degli USA) e divennero pertanto membri originari. I 13 neutrali, com'erano stati consultati, così furono invitati ad entrare senza riserve nel nuovo ente e la maggior parte fece uso di questa facoltà entro il termine assegnato.

2. Gli scopi vincolanti i membri della Società delle Nazioni consistevano, giusta il preambolo del patto istitutivo, nel promovimento della collaborazione internazionale e nella garanzia della pace tra i popoli e della sicurezza collettiva. La nuova organizzazione non si poneva quindi come una struttura modificatrice o sovvertitrice delle basi del sistema politico mondiale, ma come una associazione di carattere specifico, non ricalcato su precedenti storici, la quale era innanzi tutto intesa a vincere il male cronico della comunità internazionale e cioè la guerra; pertanto essa restava inficiata dalla debolezza di non disporre dei necessari mezzi per inflettere

il tradizionale cammino di detta comunità verso una nuova via. Il suo influsso sulla politica mondiale, specie nei primi tempi d'attività, non deve nondimeno venir sottovalutato.

Il cardine dei rapporti della Società verso gli Stati membri era costituito, da un lato, da una serie di principi programmatici ed imprecisi e, dall'altro, da obblighi concreti, sanciti nel patto, concernenti primariamente la finalità preminente dell'organizzazione, vale a dire il mantenimento della pace e della sicurezza¹.

3. Dal profilo politico, la Società delle Nazioni era marcata dalla contraddizione tra due tendenze: da un lato quella verso la graduale formazione, a partire dall'alleanza dei vincitori e di alcuni neutrali, di un'organizzazione possibilmente universale degli Stati; dall'altro quella, pure congeniale al nuovo ente, verso la sottolineatura dei criteri di legalità, concepiti come necessarie premesse per divenir membri della Società ma tracciati ferrei limiti alla predetta espansione universale. Gli iniziatori del patto erano infatti partiti dalla concezione, del resto pienamente ragionevole, di assicurare l'omogeneità dell'organizzazione, coll'ammettervi solo collettività politiche le quali riconoscessero il principio della piena autonomia: giusta l'articolo 1 numero 2 del patto, potevano divenir membri «tutti gli Stati, Domini o Colonie, non elencati nell'annesso, purché avessero un'amministrazione pienamente autonoma». Con ciò si pensava di costituire quel complesso di enti politici, coerente in virtù d'una determinata soglia istituzionale, che il presidente Wilson riteneva essenziale per il buon funzionamento dell'organizzazione.

Conseguentemente, il questionario elaborato dalla quinta commissione della prima assemblea della Società delle Nazioni (1920), a destinazione dei Governi intenzionati a chiedere l'ammissione, conteneva la domanda: «possiede lo Stato un'amministrazione pienamente autonoma?». Tuttavia

¹ Erano oggetto degli articoli 8-17. L'articolo 8 stabiliva l'obbligo della limitazione degli armamenti; l'articolo 10 la garanzia dell'integrità territoriale e dell'autonomia politica; l'articolo 11 regolava gli interventi dell'organizzazione, segnatamente nella forma della composizione delle vertenze internazionali, della pacificazione e della prevenzione dei pericoli di guerra; gli articoli 12 e 13 recavano le norme circa i tentativi, da esperire obbligatoriamente nei predetti casi, per levare la controversia; l'articolo 14 prevedeva l'istituzione d'una Corte internazionale di giustizia e l'articolo 15 disciplinava la procedura conciliativa da applicarsi da parte del Consiglio o dell'Assemblea in caso di contese politiche; l'articolo 16, per attuare il divieto di guerra ed aggressione, istituiva la possibilità di azioni coercitive collettive. In tal modo, le azioni belliche d'un membro, in violazione degli obblighi impostigli dagli articoli 12, 13 e 15, si configuravano senz'altro come immediatamente dirette contro tutti i membri della Società; questi ultimi si obbligavano, innanzi tutto, ad applicare delle sanzioni economiche e finanziarie come anche a consentire il libero passaggio, sul proprio territorio, alle truppe che fossero inviate, contro il colpevole, da parte dell'Organizzazione.

l'ammissione (1923) dell'Abissinia, per esempio, venne a mostrare che lo sviluppo della nuova organizzazione non tendeva verso una lega di Stati, Domini o Colonie con amministrazione autonoma, bensì verso un'associazione di Stati quanto possibile universale. Spingeva verso tale evoluzione anche il fatto che l'ammissione d'un nuovo membro dipendeva, praticamente, dalla valutazione data dalla maggioranza dei $\frac{2}{3}$ delle rappresentanze nell'Assemblea generale; orbene la maggioranza dei membri era particolarmente sensibile alla finalità primaria della Società delle Nazioni, chiaramente consistente nel mantenimento della pace e nella prevenzione della guerra, e tale finalità portava impellentemente alla ricerca dell'universalità ed alla rinuncia ad ogni discriminazione tra Stati sovrani, quindi anche alla discriminazione fondata sulla presenza o meno dell'autonomia amministrativa. Era quindi fatale che la Società si scostasse dal modello di una associazione di Stati formata sulla base del riconoscimento dell'autonomia.

Data la tendenza ad impostare le procedure di conciliazione e di coazione sulla base dell'universalità, sembrò necessario di prevedere nel patto istitutivo anche delle norme speciali per il caso in cui un conflitto scoppiasse tra uno Stato membro ed uno Stato non membro oppure tra Stati ambedue estranei all'organizzazione. L'articolo 17 disponeva in merito, che lo Stato o gli Stati non membri sarebbero stati invitati ad assumere anch'essi, giusta le condizioni ritenute eque dalla Società delle Nazioni, gli obblighi spettanti agli Stati membri per la composizione pacifica delle controversie; contro lo Stato renitente potevano, avverandosi talune premesse, venir ordinate le sanzioni previste dall'articolo 16.

Ma per quanto tendesse all'universalità, il patto istitutivo della Società delle Nazioni non divenne lo strumento d'una comunità dei popoli veramente mondiale: già sin dall'inizio il Senato degli USA rifiutava di seguire il presidente Wilson e di aderire al patto approntato sotto la direzione di questi, cosicché proprio una delle massime potenze contemplate dal testo istitutivo rimase estranea all'organizzazione dall'inizio alla fine (1946). Per contro, nel 1934, si registrava l'entrata dell'Unione sovietica, e questo fatto riaprì le speranze, poiché veniva a cadere in un momento in cui la Società delle Nazioni si trovava indebolita dall'uscita della Germania e del Giappone e, in pratica, ridotta a costituire una mera alleanza politica tra potenze occidentali.

4. Il patto della Società delle Nazioni non conteneva ancora un divieto generale della guerra; in base al dettato dell'articolo 12, i membri erano unicamente obbligati a non ricorrere alle armi in nessun caso, prima che fosse trascorso un termine di tre mesi dal lodo degli arbitri o dalla relazione del Consiglio sulla controversia. Nella prima frase del quarto capoverso dell'articolo 13, i membri convengono di non muovere in guerra contro un membro della Società che si sia conformato al lodo arbitrale.

Tranne questo preciso disposto, ogni misura, anche di carattere militare, era pur sempre ammessa. Il 27 agosto 1928 fu firmato a Parigi il testo preparato dai ministri degli esteri di Francia e degli Stati Uniti, e detto perciò patto Briand-Kellog, il quale contiene la rinuncia alla guerra come strumento di politica internazionale e l'obbligo correlativo di dirimere tutte le controversie con mezzi pacifici. Il patto, pure inteso a validità universale, era concepito come completivo dei disposti, in merito insufficienti, contenuti nel patto della Società delle Nazioni. Anche la Svizzera aderì al patto Briand-Kellog, dopo che il Consiglio federale ebbe espresso l'opinione che esso, nonostante lacune e debolezze (ad esempio la mancanza d'una definizione di «aggressore» e di sanzioni), poteva comunque servire a promuovere la pace (vedi messaggio 17 dicembre 1928, BBI 1928 II 1105).

5. I casi principali, in cui la Società delle Nazioni ebbe a porre in atto, giusta gli articoli 11, 15 e 16 del patto, la sua funzione pacificatrice conciliativa od esecutiva, sono elencati nell'allegato III del presente rapporto.

C. Le Nazioni Unite

1. L'organizzazione delle Nazioni Unite, nuovo ente politico mondiale, fu istituita ancor prima della fine della seconda guerra mondiale, innanzi lo scioglimento della Società delle Nazioni. La colonna portante del nuovo ente, la carta delle Nazioni Unite, ha la sua base nelle finalità che gli alleati avevano posto alla lotta contro Germania, Italia e Giappone e che erano state formulate inizialmente, il 14 agosto 1941, nella famosa dichiarazione (detta «carta atlantica») del primo ministro britannico, Winston S. Churchill, e del presidente statunitense Franklin D. Roosevelt. I due statisti anglosassoni propugnavano l'autodeterminazione dei popoli, il loro diritto alla libera scelta della forma di governo, la parità dei diversi Stati quanto al commercio e all'accesso alle materie prime ed infine una stretta collaborazione economica intesa ad elevare il livello di vita ed a migliorare le condizioni di lavoro in tutto il Mondo. Churchill e Roosevelt esprimevano inoltre la speranza che si riuscisse, finita la guerra, ad impostare un sistema permanente di sicurezza collettiva, affinché tutti gli uomini, in tutti i Paesi, potessero vivere liberi dal timore e dal bisogno. Il 24 settembre dello stesso anno, i rappresentanti di 8 Governi in esilio, quelli della Francia libera e quelli dell'Unione Sovietica dichiararono d'aderire alla carta atlantica, la quale divenne poi il fondamento della «Dichiarazione delle Nazioni Unite» del 1º gennaio 1942, firmata da 26 Stati e, successivamente, accettata da 21 altri¹.

¹ Sugli antecedenti delle Nazioni Unite, vedi «Yearbook of the United Nations 1946-47», pag. 1 segg.

Alla conferenza¹ di Dumbarton Oaks (21 agosto - 7 ottobre 1944), il progetto d'istituire una nuova organizzazione politica mondiale venne concretandosi. I risultati delle deliberazioni furono pubblicati, il 9 ottobre 1944, nella forma di «proposte per l'istituzione di un'organizzazione internazionale generale (proposte di Dumbarton Oaks)», articolate in dodici capitoli contenenti già grandissima parte delle norme su compiti, massime, strutture, funzioni e procedure che, oggi ancora, reggono l'organizzazione. Queste proposte, nella forma di raccomandazioni comuni delle delegazioni alla conferenza, furono poscia presentate a tutti i firmatari della precitata «Dichiarazione delle Nazioni Unite» del 10 gennaio 1942.

Il testo definitivo della carta delle Nazioni Unite fu successivamente elaborato dalla Conferenza di San Francisco (25 aprile - 26 giugno 1945), cui erano rappresentati i 50 Governi degli Stati che avevano condotto la guerra contro la Germania e il Giappone. La carta fu accettata nella seduta plenaria del 25 giugno 1945, all'unanimità e senza riserve, e firmata il giorno seguente. Diversamente dal patto della Società delle Nazioni, che era stato recepito nei trattati di pace del 1919 e 1920, la carta delle Nazioni Unite si presenta come un atto internazionale a sè stante. Essa entrò in vigore il 24 ottobre 1945, dopo che, secondo i disposti del suo articolo 110, le cinque potenze, Cina, Francia, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Stati Uniti, e la maggioranza degli altri firmatari ebbero depositato i propri strumenti di ratifica presso il Governo statunitense.

La conferenza di San Francisco era una conferenza di vincitori, come chiaramente emerge sia dal discorso d'apertura del delegato americano, il segretario di Stato Stettinius, sia dal suo rapporto sullo svolgimento dei lavori, nel quale s'enuclea il seguente passo:

«la Conferenza convocata in San Francisco non era un'assise chiamata, in temperie di pace, a dibattere della teoria della collaborazione internazionale, e neppure era una adunanza postbellica incaricata d'elaborare un trattato di pace, bensì era una conferenza di guerra: tutte le Nazioni rappresentate a San Francisco s'erano infatti trovate assieme in guerra, sin dall'inizio (cfr. Rappard, *Annuario di NSE*, 1946, come anche *United Nations Conference on International Organisation*, Vol. I, pag. 126)».

La prima Assemblea generale delle Nazioni Unite s'aprì in Londra l'11 gennaio 1946. Si riunì allora (il 17) per la prima volta anche il Consiglio di sicurezza. Il primo segretario generale, il Norvegese Trygve Lie, fu eletto

¹ Fu convocata dagli USA ed assunse come piattaforma di lavoro il «Possible Plan for a General International Organisation», elaborato dal Dipartimento di Stato, secondo le esperienze fatte con la Società delle Nazioni, e contemplante un unico ente dalle ampie competenze (invece dei due enti previsti dai sovietici, uno per il mantenimento della pace e l'altro per la collaborazione economico-sociale). Giusta le raccomandazioni del Comitato-Bruce, all'ente unico furono nondimeno attribuite ampie facoltà nel settore economico e sociale.

il 4 febbraio 1946 e come sede dell'organizzazione fu scelta Nuova York, mediante decisione assembleare del 14 di detto mese.

2. Ricalcando le orme della prima organizzazione politica d'ambito universale, e cioè della Società delle Nazioni, anche le Nazioni Unite si prefiggono di «mantenere la pace e la sicurezza internazionale (art. 1 n. 1)» onde «salvare le future generazioni dal flagello della guerra (ingr. della Carta)». Tutt'una serie di principi politici e di massime giuridiche forma il cardine del testo; la Corte internazionale di giustizia li ha compendiate, nel suo parere del 20 luglio 1962, in questi termini: «Le finalità delle Nazioni Unite sono esplicitate nell'articolo 1 della carta. Le prime due, recate nei numeri 1 e 2, possono sommariamente venir definite come quella dello stabilimento della pace e della sicurezza internazionale e quella dello sviluppo di relazioni amichevoli tra le Nazioni. La terza finalità consiste nella soluzione, sul piano internazionale, dei problemi economici, sociali, culturali od umanitari e nel promovimento del rispetto dei diritti dell'uomo. La quarta ed ultima finalità è quella di costituire un centro per il coordinamento dell'attività delle Nazioni volto al conseguimento di questi fini comuni (C.I.G. Racc. 1962, pag. 167 seg.).

L'articolo secondo della Carta pone (n. 1) l'importante principio della «sovrana eguaglianza dei membri», il che altro non è se non una riformulazione del principio classico della sovranità. Nello stesso articolo, il numero 6 postula che gli Stati non membri devono essere sollecitati ad agire in conformità dei principi vincolanti i membri «per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». A norma dell'imperante dottrina internazionalista, da un tale disposto non può invero venir dedotto, rispetto ad uno Stato non membro, alcun obbligo giuridico; per contro si possono configurare talune situazioni politiche nelle quali gli organi delle Nazioni Unite appaiano in grado di attuare i loro provvedimenti di pace e sicurezza con tale efficacia da essere indotti ad imporne il rispetto anche ai non membri. Tuttavia, per motivi che andranno illustrati in dettaglio, oggi ancora resta valido il giudizio dato nel 1954 del ministro svedese degli esteri, Unden, secondo il quale, se la sicurezza collettiva s'era ridotta, sotto la Società delle Nazioni, a semplice finzione, essa, sotto le Nazioni Unite, s'andava dimostrando al massimo una utopia.

Il numero 7, sempre nell'articolo secondo, dispone che le Nazioni Unite non sono facoltate «ad intervenire in questioni che appartengano essenzialmente alla competenza interna di uno Stato» né possono obbligare i membri «a sottoporre tali questioni ad una procedura di regolamento» prevista dalla carta. Tale riserva della competenza interna vale comunque soltanto allorché non sono dati i presupposti per l'applicazione del settimo capitolo sui provvedimenti intesi al mantenimento della pace ed alla preven-

zione degli atti di guerra; essa inoltre non impedisce alle Nazioni Unite di tendere a «conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale od umanitario ed a promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione», come appunto detta l'articolo 1 numero 3.

Quanto ai compiti economici dell'organizzazione, l'articolo 55 li precisa, nel senso che le Nazioni Unite dovranno promuovere «un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale», al fine di «creare condizioni di stabilità e di benessere». Trattasi qui invero d'un compito che sinora non era reputato cadere nell'ambito d'attività di un organismo politico sopranazionale. La responsabilità per il suo assolvimento spetta all'Assemblea generale o, sotto la vigilanza della medesima, al Consiglio economico e sociale, composto unicamente di membri dell'ente (art. 60 e 61). Il predetto Consiglio prende contatto con i «vari istituti specializzati costituiti con accordi intergovernativi ed aventi, in conformità ai loro statuti, vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili», onde definire, mediante stipulazioni con essi, le condizioni «in base alle quali tali istituti saranno collegati con le Nazioni Unite (art. 57,1 e 63,1)». Le stipulazioni indicate trasformano questi Istituti in vere e proprie «organizzazioni specializzate» delle Nazioni Unite.

Mentre il patto della Società delle Nazioni si limitava ad accennare in un solo articolo, il quattordicesimo, all'istituzione di una corte internazionale permanente di giustizia, la carta delle Nazioni Unite dedica al tema un capitolo intero, il quattordicesimo (art. 92-96). Il primo di detti articoli recita che «la Corte internazionale di giustizia costituisce il principale organo giurisdizionale» dell'organizzazione. I membri delle Nazioni Unite sono *ipso facto* partecipi dello Statuto della Corte, il cui testo è allegato alla carta come sua parte integrante.

3. La carta non conferisce esplicitamente alle Nazioni Unite una personalità giuridica internazionale, nondimeno la Corte internazionale di giustizia, in un suo parere dell'11 aprile 1949, ritiene che l'ente la possenga anche rispetto agli Stati non membri. A mente della Corte «cinquanta Stati, formanti la gran maggioranza della comunità internazionale, possedevano certo, giusta il diritto delle genti, la facoltà di istituire un ente dotato di oggettiva personalità giuridica internazionale e non soltanto una collettività riconosciuta unicamente da loro stessi (C.I.G. Racc. 1949, pag. 185)». Quanto al nostro Paese la questione trovavasi già regolata in virtù della convenzione provvisoria sui privilegi e le immunità dell'ONU, del 19 aprile 1946 (RU 1956 1183), nel cui articolo primo «il Consiglio federale svizzero riconosce la personalità internazionale e la capacità giuridica dell'Organizzazione». La Svizzera, e ne parliamo più sotto, intrattiene del resto rela-

zioni diplomatiche con le Nazioni Unite, il che ovviamente presuppone un nostro riconoscimento della personalità giuridica dell'ente.

Giusta l'articolo 104 della carta «l'organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi membri, della capacità giuridica necessaria per l'esercizio delle sue funzioni e per il conseguimento dei suoi fini». Sulla base dell'articolo 105, sui detti territori e per i detti fini, l'organizzazione gode inoltre dei relativi privilegi ed immunità.

4. Gli emendamenti della carta (art. 108 sgg.) vanno adottati alla maggioranza dei due terzi dell'Assemblea generale; una revisione d'una certa entità può essere operata anche da un'apposita conferenza dei membri, convocata per decisione presa, sempre a maggioranza dei due terzi, dall'Assemblea generale oppure, a maggioranza di nove membri, dal Consiglio di sicurezza. Scorsi dieci anni dall'entrata in vigore, la carta avrebbe potuto essere riveduta anche con procedura semplificata. Comunque, ogni modifica del testo fondamentale entra in vigore solo quando sia stata ratificata dai due terzi dei membri, ivi compresi tutti i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, ma vale poscia anche per i Membri che non l'avessero né approvata né ratificata. Conformemente all'interpretazione ufficiale data nella conferenza di San Francisco (cfr. United Nations Conference a. a. O. Vol. 1, pag. 673 seg.) un Membro può recedere dall'organizzazione allorché una modifica statutaria, da esso non approvata, venga ad incidere sui suoi diritti e doveri oppure anche allorché una modifica validamente decisa non possa entrare in vigore mancando il sufficiente numero di ratificazioni. A tutt'oggi un solo emendamento della carta è entrato in vigore, quello concernente il numero dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza ed il numero dei membri del Consiglio economico e sociale. Tale emendamento è stato approvato con due risoluzioni dell'Assemblea generale del 17 dicembre 1963 ed è entrato in vigore il 31 agosto 1965¹.

5. La posizione delle Nazioni Unite nell'ambito della politica mondiale è principalmente caratterizzata dal fatto che la carta definisce i mezzi mediante i quali la pace deve essere salvaguardata. Tutti i membri «devono risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici, in maniera che la pace e la sicurezza internazionale, e la giustizia, non siano messe in pericolo (art. 2 n. 3)». E proprio nella linea del patto Briand-Kellog, «i Membri devono astenersi, nelle loro relazioni internazionali, dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite (art. 2 n. 4)». L'organizzazione deve dunque tendere a «conseguire con mezzi pacifici, ed in conformità ai principi della

¹ L'emendamento dovette successivamente, essendosi accertata una lacuna, venir completato con risoluzione del 20 dicembre 1965 entrata in vigore il 12 giugno 1968

giustizia e del diritto internazionale, la composizione o la soluzione delle controversie o delle situazioni internazionali che potessero portare ad una violazione della pace (art. 1 n. 1)».

Né, con questo, la carta intende arrogarsi un monopolio nel mantenimento della pace: l'elencazione dei mezzi sta infatti piuttosto a significare che l'essenziale è che i conflitti vengano comunque prevenuti; solo in caso di notevoli pericolose tensioni politiche, di ricorso alla forza o di aggressioni, la carta prevede tassativamente l'intervento degli organi politici delle Nazioni Unite, negli altri casi essa dispone che le parti in una controversia, indipendentemente dalla loro appartenenza all'organizzazione, «devono, anzitutto, perseguire una soluzione mediante negoziato, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta (art. 33, fondamentale, n. 1)». Per contro, allorché trattasi d'un caso per il quale l'intervento degli organi delle Nazioni Unite è previsto, il testo della carta diviene meno esauriente, in quanto tralascia non solo di precisare il concetto di controversia pericolosa per la pace, bensì anche di specificare univocamente quale sia l'organo competente a pronunciarsi sulle questioni di diritto materiale che sottendono il conflitto. Giusta l'articolo 33 numero 2, tocca al Consiglio di sicurezza di sollecitare le parti a regolare la controversia con i predetti mezzi pacifici; qualora però ciò non riuscisse, tocca alle parti stesse deferire la controversia al Consiglio (art. 37 n. 1), il quale, peraltro, ha facoltà d'intervenire spontaneamente in ogni momento per comporre la controversia, raccomandando la via risolutiva ch'esso ritenga adeguata. Tuttavia per controversie puramente giuridiche va, di norma, adita la Corte internazionale di giustizia. S'aggiungono poi anche delle competenze dell'Assemblea generale, cui spetta (art. 11 n. 3) «di richiamare l'attenzione del Consiglio di sicurezza sulle situazioni suscettive di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale», nonché di discutere ogni questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Fortunatamente, in tanta imbricazione di competenze, l'articolo 12 numero 1 provvede almeno a precisare che mentre il Consiglio di sicurezza svolge le funzioni assegnategli, l'Assemblea generale non deve fare alcuna raccomandazione, a meno che non ne sia richiesta espressamente dal Consiglio stesso.

La collaborazione degli organi delle Nazioni Unite, nel componimento delle controversie, non è unicamente riservata agli Stati membri: anche uno Stato non membro può sottoporre al Consiglio di sicurezza o all'Assemblea generale una vertenza, purché detto Stato sia parte in essa ed abbia previamente dichiarato di accettare gli obblighi imposti dalla carta relativamente alla soluzione pacifica dei conflitti.

6. Nelle Nazioni Unite, il ricorso alla forza può di norma avvenire soltanto allorché il Consiglio di sicurezza (come organo di mantenimento

della pace e sicurezza internazionale) abbia deciso in merito, con pronunciato vincolante, giusta il capitolo settimo della carta. Vale qui, come unica eccezione, l'inalienabile diritto naturale di autotutela, individuale o collettiva, il quale, allorché un Membro è aggredito, viene senz'altro ammesso, ma solo fino al momento in cui il Consiglio di sicurezza abbia definito le misure necessarie al ripristino della pace e della sicurezza (art. 51); tale diritto ovviamente sussiste qualora il Consiglio non risultasse in grado di prendere una decisione giuridicamente vincolante.

7. Giusta l'articolo 2 numero 5, i Membri devono prestare alle Nazioni Unite «ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente statuto, e devono astenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui esse intraprendono un'azione preventiva o coercitiva». Mentre il patto della Società delle Nazioni prevedeva delle sanzioni solo in base a ben definite premesse (segnatamente, atti bellici in violazione di talune norme procedurali), la facoltà di ordinare misure coercitive è, nella carta delle Nazioni Unite, sancita in un dettato molto ampio: ogniqualevolta «accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della medesima o di un atto di aggressione» il Consiglio di sicurezza può fare delle raccomandazioni o decidere delle misure «per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale (art. 39)». Contrariamente dunque all'articolo 16 del patto della Società delle Nazioni, il quale almeno formalmente lasciava decidere ai singoli Membri se sussistessero le premesse delle sanzioni, il citato articolo 39 avoca tale decisione al Consiglio di sicurezza, cui tocca poi di trarre direttamente una conclusione circa il ricorso ad una raccomandazione oppure ad uno dei provvedimenti coercitivi definiti nel capo settimo. Tale facoltà non è se non il risvolto di due fondamentali articoli della carta, nei quali i Membri conferiscono al Consiglio «la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» e conseguentemente ammettono ch'esso, adempiendo tali suoi compiti, agisce in loro nome (art. 24) e, nel contempo, convengono di sottoporsi alle decisioni del Consiglio nonché di eseguirle (art. 25).

Il Consiglio di sicurezza consta di cinque membri permanenti (Cina, Francia, Gran Bretagna, Unione Sovietica e Stati Uniti d'America) e, a contare dall'emendamento dell'articolo 23, di dieci membri non permanenti. Circa alle sue deliberazioni vale il seguente ordinamento, elaborato, nonostante forti opposizioni, alla conferenza di Yalta, del febbraio 1945, e recepito nell'articolo 27 della carta: per una risoluzione in materia procedurale occorre l'accordo di nove membri qualsiasi, per una risoluzione d'altro tema occorre pure l'accordo di nove membri, tra i quali tuttavia devono trovarsi inclusi i cinque membri permanenti; il disposto comporta quindi un vero diritto di veto a favore di ciascun membro permanente.

Durante la crisi coreana, la difficoltà consistette nell'ottenere l'approvazione, da parte di tutti i membri permanenti del Consiglio, del progetto statunitense d'intervento militare di diverse Nazioni a fianco della Corea del Sud. Per eludere tale difficoltà, gli Stati Uniti proposero, assente l'Unione Sovietica, che le norme della Carta andassero interpretate nel senso che, qualora un membro permanente non partecipasse ad una determinata risoluzione, i voti d'assenso degli altri membri permanenti bastassero, purché, beninteso, la necessaria maggioranza di nove fosse raggiunta grazie alle voci dei Membri non permanenti. Tramite questa norma interpretativa fu possibile attuare l'intervento militare come raccomandazione del Consiglio di sicurezza. Detta norma interpretativa sembra ormai ammessa, in pratica, dalla gran maggioranza dei membri.

Solo in caso di raccomandazione dedotta dal capo sesto, concernente la composizione pacifica delle controversie, un Membro, anche permanente, è escluso dal voto qualora sia parte nella lite (art. 27 n. 3). Inoltre, per ovviare alle difficoltà pratiche connesse colla facoltà di veto e precipuamente consistenti nella paralisi del Consiglio di sicurezza, il che lascia un campo pericolosamente libero al diritto d'autotutela, l'Assemblea generale ha preso, il 3 novembre 1950, la nota risoluzione detta «Uniting for Peace», nella quale essa avoca a sé il diritto di surrogare il Consiglio di sicurezza ove questo, pur regolarmente adito d'una controversia, risulti impossibilitato a dirimerla a causa d'un veto. All'uopo l'Assemblea s'aduna in seduta straordinaria. L'Assemblea è poi ricorsa effettivamente a tale diritto di surrogazione, interferendo in materie che precisi disposti della Carta pongono nella competenza del Consiglio: ciò s'ebbe a riscontrare nel conflitto coreano (1950/51), nella crisi di Suez (1956), nei sommovimenti del Congo (1960/61) e nella crisi di Biserta (1961).

I provvedimenti coercitivi che il Consiglio di sicurezza, in virtù del suo compito di pacificazione, può ordinare a norma del capo settimo della Carta, si possono suddividere in due categorie:

a. Misure non comportanti l'uso delle armi: come «interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, nonché la rottura dei rapporti diplomatici (art. 41)»;

b. Sanzioni militari (apparendo inadeguate le predette misure od essendo esse già dimostrate inadeguate) consistenti in «dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri (art. 42)».

Il dovere fondamentale dei Membri di partecipare ai provvedimenti coercitivi decisi dal Consiglio di sicurezza, soffre talune limitazioni: Così l'articolo 48 recita che i deliberati del Consiglio intesi al mantenimento della pace e della sicurezza vanno posti in atto «da tutti i Membri delle Nazioni Unite o da taluni di essi, secondo quanto stabilisce il Consiglio

stesso». Inoltre, sulla base dell'articolo 43, ogni Membro è bensì tenuto a mettere a disposizione del Consiglio «le forze armate, l'assistenza e le facilitazioni, compreso il diritto di passaggio, necessarie per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» però solo a richiesta del medesimo ed in conformità ad accordi speciali, da negoziare, singolarmente o collettivamente, su iniziativa del Consiglio e da ratificare da parte degli Stati firmatari in conformità delle rispettive norme costituzionali; tali accordi «determineranno il numero ed i tipi di forze armate, il loro grado di preparazione e la loro dislocazione generale, nonché la natura delle facilitazioni e dell'assistenza da fornirsi». A tutt'oggi il Consiglio di sicurezza non ha concluso alcun accordo di questo tipo.

La soluzione concretata nello statuto consente di differenziare la partecipazione secondo il carattere militare o non militare del provvedimento coattivo: la sostituzione della rigida massima della *partecipazione uguale* mediante la duttile *partecipazione differenziata* risponde al diverso interesse dei Membri circa l'attuazione delle sanzioni. L'articolo 48 conferisce quindi opportunamente al Consiglio di sicurezza la facoltà di tener conto della situazione particolare di singoli Stati. Invero l'adozione di provvedimenti coercitivi è possibile solo qualora nessun membro permanente del Consiglio di sicurezza rifiuti d'approvarla, ma questo non rende impossibile, anche considerato il diritto di veto di detti membri, la messa in opera dei disposti del capo settimo della carta, poiché può ben accadere, in talune condizioni politiche, che la maggioranza dei componenti il Consiglio, includente la totalità dei suoi membri permanenti, si ritrovi concorde nel decidere le sanzioni. Come appunto accadde, ancorché una volta sola, contro la Rhodesia, il Consiglio di sicurezza avendo preso, in base agli articoli 39 e 41 della Carta, con decreto del 16 dicembre 1966, una serie di misure di blocco, rese poi ancora più drastiche con la decisione del 29 maggio 1968. Motivo di tale decisione era la persuasione del Consiglio che il regime, illegale e lesivo dei diritti dell'uomo, vigente in Rhodesia rappresentasse una minaccia per la pace. Le misure deliberate assunsero, secondo l'interpretazione dell'articolo 25 recata nel decreto del Consiglio, carattere obbligatorio per tutti i Membri (tratteremo più sotto della sua eventuale retroattività per il nostro Paese, cfr. pt. I, cap. III, tit. B 4).

8. Una veduta sinottica della difesa della pace nell'ambito delle Nazioni Unite dà il quadro seguente:

- a. il compito preminente di decidere quali conseguenze giuridiche debbano essere tratte da una minaccia alla pace, da un atto bellico o da un'aggressione è, dalla carta, assegnato al Consiglio di sicurezza, il quale tuttavia può agire soltanto se tutti i suoi membri permanenti (o, nell'invalsa interpretazione estensiva, almeno tutti quelli che partecipano alle deliberazioni) approvano il provvedimento;
- b. stante la frequente impotenza del Consiglio, si è già assai presto cercato

di surrogarlo mediante l'organo supremo, vale a dire l'Assemblea generale; questa via è stata del resto battuta sovente dal Consiglio stesso, posto di fronte all'inermità dei propri sforzi (conflitto palestinese 1947/48, conflitto coreano, moti ungheresi, tensione mediorientale 1956, 1967 ecc.). Comunque sintanto che il Consiglio rimane adito, l'Assemblea — contrariamente a quanto accadeva nella SdN — non è facoltata ad intervenire;

- c. conseguentemente (specie sotto la spinta degli USA) l'Assemblea generale ha curato di ampliare, ben oltre gli originali limiti, il proprio ambito di competenza, assumendo nuove responsabilità; ciò accadde, la prima volta, il 13 novembre 1947, con l'istituzione della cosiddetta Commissione interinale dell'Assemblea, destinata ad assicurare la continuità tra le sessioni e successivamente (il rinnovo dell'interinale essendosi urtato all'opposizione dei Paesi comunisti) nel 1950, tramite la già citata risoluzione nota come «Uniting for Peace»;
- d. né l'interpretazione estensiva, intesa ad agevolare la formazione d'una maggioranza validamente deliberante in seno al Consiglio di sicurezza, né la tendenza dell'Assemblea a surrogare di fatto un Consiglio impotente a decidere poterono essere tradotte in atto senza lotte: segnatamente la competenza dell'Assemblea di accertare, in surrogazione del Consiglio, una rottura dello stato di pace, è sempre stata revocata in dubbio, potendosi ritenere che la Carta la riservi espressamente proprio al Consiglio; quanto alla raccomandazione assembleare di provvedimenti collettivi, è stato notato che vale (art. 18) la maggioranza dei due terzi, ai fini della quale, nell'Assemblea, i numerosissimi Stati minori vengono ad assumere un'importanza preponderante, impossibile invece in seno al Consiglio, ove le opinioni dei membri non sono puramente addizionate, bensì equamente ponderate — in altre parole, il principio dell'universalità dell'organizzazione, in gran parte attuato, connesso col principio della parità dei voti, può portare, nel quadro dell'Assemblea generale, alla formazione di maggioranze formali mediante minoranze di fatto, i cui interessi possono invero venir argomentati con pari validità sul piano giuridico o politico. Comunque le risoluzioni dell'Assemblea generale costituiscono soltanto delle mere raccomandazioni.

9. A contare dalla loro fondazione, le Nazioni Unite hanno dovuto occuparsi d'un gran numero di situazioni conflittuali nel mondo; si può addirittura asserire che quasi ogni vertenza interstatale, in cui fosse coinvolto un Membro, è stata discussa, in una od altra fase, nel quadro dell'organizzazione. Il ruolo tenuto dalle Nazioni Unite nella composizione delle controversie non risulta affatto uniforme: talora esse sono riuscite ad apportare una soluzione od almeno un'attenuazione della tensione, altra volta si sono ridotte a semplice foro di discussione, mentre la soluzione del caso veniva affidata ai negoziati bilaterali od ai buoni uffici d'un terzo Stato.

Un prospetto sinottico dei conflitti internazionali che hanno occupato le Nazioni Unite, dalla loro fondazione a tutt'oggi, è recato nell'allegato quarto del presente rapporto.

II. CAPITOLO: LA NEUTRALITÀ

A. In generale

1. *Principi del diritto di neutralità*

a. Anche l'attuale diritto internazionale positivo, e persino l'ordinamento di pace istituito dalla Carta delle Nazioni Unite, deve tener conto del fatto di guerra, dei tentativi cioè di sciogliere una contesa con la forza delle armi. Come già accadde in America per gli Stati sudisti, nella guerra di secessione, oltre agli Stati propriamente detti, anche taluni enti politici riconosciuti come belligeranti devono essere considerati soggetti del potere di guerra. Orbene, quando, in un caso determinato, un tale soggetto s'astiene dal partecipare ad una guerra, questo suo comportamento si configura come neutralità semplice; se, per contro, esso deduce questa sua non-partecipazione da norme interne o pattizie come principio fondamentale della propria politica estera e come dovere di diritto internazionale, il suo comportamento assume la specie della neutralità permanente o perpetua (cfr. Verw. Entsch. 24, 1954, pagg. 9, segg., come pure Bindschedler, *Die Neutralität im modernen Völkerrecht*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 17, 1956, pagg. 1 segg., nonché Hang, *Neutralität und Völkergemeinschaft*, Zürich 1962).

b. I principi sono invero gli stessi per la neutralità semplice e per quella permanente. Giusta il moderno diritto di neutralità, lo Stato neutrale è sottoposto a due obblighi preminenti:

Innanzitutto, deve tenersi fuori d'ogni azione bellica, ancorché, in virtù dell'articolo 10 della pertinente Convenzione dell'Aia del 18 ottobre 1907, ritenga la facoltà di reagire con le armi contro una violazione della sua neutralità, nel qual caso tale sua difesa non assume affatto il carattere d'una azione di guerra.

In secondo luogo il neutrale è tenuto a puntualmente rispettare, verso i belligeranti, il principio di imparzialità, il quale s'articola nel dovere di non ingerenza nel conflitto e nel dovere di parità di trattamento, ambedue definiti, dal moderno diritto di guerra e neutralità, in modo ben più rigoroso che non dal vecchio diritto. Tant'è vero che ancora nel Settecento non si reputava inammissibile per un neutrale il permettere ai belligeranti l'attraversamento del proprio territorio o il fornir loro pubblicamente armi e munizioni, ed ai cittadini dello Stato neutrale era consentito di prestare servizio militare, in unità omogenee, sotto insegne straniere. Poteva persino

accadere che il neutrale s'obbligasse a mettere a disposizione d'un belligerante una determinata quantità di truppe od a consentirgli d'aprire, sul proprio territorio, dei posti d'arruolamento. Ma proprio già nel Settecento si notano gli sforzi della Svizzera, pur nel quadro del mercenariato, di porre in atto una tal quale parità di trattamento dei belligeranti. Solo però il testo costituzionale del 1848 contiene il divieto delle capitolazioni militari.

Tale più drastica definizione dei doveri di neutralità, impostasi verso la seconda metà dell'Ottocento, trovò una sua prima espressione negli accordi sulla neutralità conclusi nel 1907 alla conferenza della pace dell'Aia e, segnatamente, nella quinta convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (CS II 444) e nella tredicesima convenzione di pari data e tema relativa però alla guerra marittima (CS II 451). L'articolo 9 della prima di dette convenzioni stabilisce che la Potenza neutrale «deve applicare in modo uniforme ai belligeranti qualsiasi misura restrittiva o proibitiva da essa presa», vale a dire ogni eventuale divieto o limitazione nell'esportazione o nel transito «di armi, munizioni, e, in generale, di tutto ciò che può essere utile a un esercito o a una flotta»; analogamente, in base alla seconda convenzione citata, un eventuale divieto d'accedere a un porto o alle acque territoriali deve essere opposto ugualmente a tutti i belligeranti.

c. Dal punto di vista militare, lo Stato neutrale è tenuto a salvaguardare la propria indipendenza, occorrendo con le armi, contro ogni violazione da parte d'un belligerante. Tale dovere è indirettamente deducibile dall'articolo 5 del succitato accordo dell'Aia del 1907 relativo ai diritti e doveri dei neutrali in caso di guerra terrestre, ove è detto che una Potenza neutrale non deve tollerare nel suo territorio alcuna violazione della propria neutralità. Ne segue che essa deve procacciarsi i mezzi materiali che la pongano in grado di difendersi e cioè tenere in pronto le necessarie forze armate ed i necessari armamenti, beninteso nel quadro di quanto si può ragionevolmente pretendere. Questo dovere, originariamente ristretto alla durata d'uno stato giuridico di guerra, vale, oggi, per qualsiasi caso materiale di guerra, in altre parole per ogni conflitto armato anche se posto in atto senza alcuna dichiarazione dei belligeranti. Cadono nell'ambito di tale dovere di difesa anche le eventuali misure militari coercitive di enti internazionali. Quanto al momento dell'insorgere di fatto d'uno stato di guerra, va notato che benché in teoria sembri arduo precisarlo, in pratica si riesce a farlo tenendo conto dell'insieme delle condizioni caratterizzanti i singoli casi.

La Potenza neutrale, ancorché sia tenuta alla prontezza di difesa militare solo per un caso di guerra, deve nondimeno, se vuol seguire uno statuto di neutralità permanente, provvedere già in tempo di pace a porre le necessarie premesse di tale prontezza, così da rendere credibile che potrà efficacemente opporsi con le armi ad ogni potenziale attacco dei bellige-

ranti non solo a partire dal momento in cui lo stato di guerra effettivamente sussiste bensì anche prima.¹

d. Ed anche dal profilo economico vengono poste alla Potenza neutrale talune limitazioni della libertà di commercio: così le è vietato di concedere, da parte dell'ente pubblico, aiuti finanziari, specie in forma di mutui, il cui importo possa direttamente servire alla condotta della guerra, nonché di fornire armi o munizioni; per contro, in linea di massima, i privati possono esportare o transitare sia quello sia altro materiale bellico, nondimeno, la situazione politica comporterà sovente che il neutrale debba di fatto sottoporre anche tali attività private alla disciplina valida per l'ente pubblico. L'instaurazione di un tal regime economico paritario verso i belligeranti cade precipuamente nell'ambito della politica di neutralità, per contro nell'ambito del diritto di neutralità rientrano le attività di blocco economico e di contrabbando, giuridicamente ben definite, per le quali è fatto obbligo al neutrale di tollerare taluni controlli delle forze aeree e navali dei belligeranti sulle sue navi d'alto mare.

e. In tempi recentissimi si è, da diverse parti, iniziato a discutere se, nella guerra moderna, la neutralità rimanga ancora possibile. Da un lato si argomenta che la neutralità classica è legata ad un'epoca in cui in Europa regnava un certo equilibrio fra i diversi gruppi di potenze, per il cui mantenimento la neutralità di determinati Stati poteva assumere notevole rilevanza, condizione che ora, nell'epoca della guerra totale e planetaria, non è più data in nessun modo; si mette poi innanzi l'argomento che di fronte agli odierni mezzi di distruzione di massa, il Neutrale non ha più alcuna possibilità concreta di difendersi efficacemente contro violazioni della sua neutralità, segnatamente contro quelle operate dallo spazio aereo; s'asserisce infine che gli sforzi volti a porre al bando la guerra per porre invece in essere un sistema di sicurezza collettiva, sono sfociati in una situazione in cui le Parti in conflitto non possono più pretendere ad un trattamento incardinato sul principio dell'imparzialità, in quanto di fronte ad un aggressore violante l'alto divieto del ricorso alle armi stanno delle Potenze le quali intervengono nel quadro del sistema di sicurezza collettiva ed il cui ricorso alle armi si configura dunque, per quanto resti nelle norme di quel sistema, come provvedimento di sanzione militare giustamente rivolto contro un soggetto agente in violazione del diritto: ne consegue che la neutralità, la quale in pratica si tradurrebbe così in un mero favoreggiamento del colpevole, non è più proponibile entro un tale sistema.

Dall'altro lato si va opponendo che, quanto meno nelle guerre limitate, la neutralità conserva pur sempre, oggi ancora, una sua provata ragione

¹ Cfr. i messaggi del CF all'AF sull'organizzazione dell'esercito, del 30 giugno 1960 (sunto in FF 1960 1040), e sull'iniziativa popolare per il divieto delle armi atomiche, del 7 luglio 1961 (FF 1961 993)

d'essere ed una sua funzione chiaramente benefica per l'intera comunità delle Nazioni; dal profilo militare si va poi riproponendo la concezione che un Neutrale, sebbene con i limitati mezzi di cui dispone, può comunque reagire ad interferenze dei belligeranti in modo da soddisfare appieno i suoi doveri di neutralità; infine, per quanto attiene alla configurazione della neutralità sullo sfondo d'un sistema di sicurezza collettiva, l'apparente contraddittorietà dei due concetti non preclude che, in pratica, la neutralità resti lo stesso possibile, non foss'altro poiché un tale sistema è risultato imperfetto — sia con la SdN sia con l'ONU — e la sua applicazione ben sovente impossibile. E proprio in considerazione di tale fatto, il Consiglio della SdN, nella sua dichiarazione del 13 febbraio 1920, asseriva che pur se la neutralità elvetica sembrava fundamentalmente inconciliabile con le finalità dell'ente, nondimeno essa andava riconosciuta come un fattore di pace. Questo tema della consonanza d'uno statuto di neutralità con la qualità di membro delle Nazioni Unite tornò poi in discussione allorché si procedette ad elaborare la carta di questo secondo ente internazionale (cfr. I pt. II cap. B 2 b e II pt. B 1 a).

2. *Non belligeranza e neutralismo*

a. Oltre alla neutralità compiutamente definita dal diritto internazionale, si riscontrano taluni atteggiamenti simili. Così si pretende talora — a torto però, secondo l'interpretazione dominante — che tale diritto contenga anche uno statuto di non-belligeranza, in quanto una Potenza, di fronte ad un conflitto armato, avrebbe pur sempre la possibilità di scegliere tra la neutralità vera e propria e la semplice non-partecipazione. Tale supposto statuto verrebbe ad informare la condotta d'una Nazione la quale, pur non prendendo le armi, riserva nondimeno ad una sola parte belligerante il suo appoggio politico, economico od addirittura militare, come fu, ad esempio, la condotta dell'Italia all'inizio della seconda guerra mondiale. Caratteristica della non-belligeranza (assunta di regola in funzione di semplice premessa d'una partecipazione attiva al conflitto) è quella di consentire alla Potenza che se ne prevale di pretendere i diritti d'un neutrale senza assumerne, e di gran lunga, i doveri di trattamento paritario dei belligeranti. È un istituto questo che non può essere recepito nel diritto di neutralità.

b. Recentemente è apparsa la figura del neutralismo, con che si designa un atteggiamento, tipico peraltro dei periodi di pace, consistente nell'estraniarsi da ogni alleanza militare. Tale ben nota politica, denominata anche «libertà dai blocchi» o «non-allineamento», non riposa né su uno statuto di neutralità né sulla basilare intenzione di successiva partecipazione ad un conflitto, ma è intesa principalmente a consentire alla Potenza che l'adotta di rimanere assoluta padrona del proprio corso senza vederselo inflettere dalla potente attrazione dell'uno o dell'altro degli opposti campi.

Per una tale politica risultano rilevanti non solo ragioni di opportunità bensì anche talune considerazioni fondamentali come quella d'una accertata insanabile sproporzione tra la possibilità di difesa e la potenza offensiva dell'aggressore presumibile, o quella della necessità d'evitare spese d'armamento eccessivamente gravose, oppure quella della perdita dell'autonomia fatalmente connessa con l'adesione a un blocco e la tendenza alla formazione di una autonoma terza forza affidata all'unione dei Paesi neutralisti, od infine il semplice desiderio di svincolarsi da un blocco senza peraltro volersi integrare nel blocco opposto. Tra gli Stati neutralisti vanno annoverati segnatamente l'India e la Jugoslavia.

3. Neutralità permanente

a. Fulcro della neutralità permanente è la rinuncia basilare a partecipare a qualsiasi conflitto bellico, tranne ove trattisi di una aggressione contro il neutrale stesso; ma affinché questa posizione fondamentale possa tramutarsi in un vero e proprio istituto, in uno statuto di neutralità, occorre che essa divenga oggetto di un disciplinamento di diritto delle genti. Ciò può accadere (ed abbiamo allora la forma della neutralizzazione) senza la partecipazione del Neutrale in questione, come fu il caso nel 1831 col regno del Belgio, il quale quindi poté, di fronte alla violazione (1914) del suo statuto di neutralità ad opera della Germania, chiedere l'abrogazione di tale statuto. Il 7 settembre 1920, il Belgio si alleava militarmente alla Francia; aderiva poi al patto di Locarno del 16 ottobre 1925, da cui recedeva però nel 1936, allegando di voler condurre una politica d'indipendenza «esclusivamente e puramente belga». Con nota del 13 ottobre 1937, la Germania prometteva il rispetto dell'integrità territoriale del Belgio e questi, il 3 settembre 1939 si proclamava neutrale: fu nondimeno invaso il 10 marzo 1940.

b. Ma la neutralità permanente può svilupparsi in vero istituto giuridico anche tramite un accordo tra la Nazione che aspira alla neutralità e le Potenze chiamate a riconoscerla o garantirla. Ed è questo proprio il caso della Svizzera, ancorché formalmente essa non sia stata partecipe degli atti del 1815 e del 1919 che ne sancirono e confermarono la neutralità. Infatti, il 20 marzo 1815 le Potenze convenute in Vienna consegnarono bensì in una dichiarazione le condizioni della neutralità elvetica, riconosciuta rispondente all'interesse dell'Europa, tuttavia lo statuto di neutralità della Svizzera fu definito solo nel corso della Conferenza della pace di Parigi, nell'autunno del 1815, dopo negoziati condotti dal rappresentante del nostro Paese con le Grandi Potenze, le quali poi procedettero a firmarlo. I relativi atti contengono il seguente passo centrale: «le Potenze firmatarie della dichiarazione di Vienna, del 20 marzo, sanciscono, con il presente atto, un riconoscimento formale ed autentico della neutralità permanente della Svizzera, cui garantiscono il mantenimento e l'inviolabilità del territorio all'interno dei suoi nuovi confini . . . Le Potenze . . . , mediante il presente

atto, riconoscono in forma autentica che la neutralità ed inviolabilità della Svizzera, come pure la sua indipendenza da ogni influsso straniero, rispondono al vero interesse di tutta la politica europea». Come la Corte internazionale di giustizia ebbe poi a precisare, i predetti atti, nel loro insieme e nel loro rapporto con le circostanze in cui furono negoziati, evidenziano l'intenzione delle Potenze di creare a favore della Svizzera uno statuto giuridico del quale essa potesse poi avvalersi.

4. *Politica di neutralità*

a. Lo statuto di neutralità permanente toglie allo Stato che ne è soggetto una parte della sua libertà d'azione politica. Il soggetto neutrale, col rinunciare originariamente a partecipare a qualsiasi guerra, si preclude l'entrata in quasivoglia lega offensiva o difensiva e si obbliga a tralasciare qualunque atto che possa coinvolgerlo in un conflitto armato. Ma mentre il diritto di neutralità definisce degli obblighi precisi per il Neutrale, questo gode pur sempre di una certa libertà nel dedurre da quello statuto giuridico una sua politica effettiva di neutralità, la quale dev'essere comunque tale da inverare costantemente quello statuto.

b. In questo contesto risulta chiaro che il Neutrale deve, in attuazione del suo statuto di neutralità permanente, prendere già in tempo di pace determinati provvedimenti e, specialmente, ogni misura atta a sottrarre il proprio territorio da ogni ingerenza di belligeranti. Come precisa Max Huber (Schweiz. Jahrbuch für internat. Recht, V, 1948 pag. 15) «Schutz sowohl als Gefährdung der Neutralität liegt darin, dass die Widerstandskraft eines Neutralen und die Bedeutung seines Gebietes als Ausgangs- oder als Stützpunkt für Operationen einer Kriegspartei nie für sich allein, sondern stets im Gesamtrahmen der strategischen Positionen jeder Kriegspartei im Verhältnis zur Position der Gegenpartei in Betracht kommt.»

Del resto già nel suo messaggio del 4 agosto 1919 (FF 1919 I 1169) concernente l'accessione della Svizzera alla Società delle Nazioni, il Consiglio federale accertava che

«uno Stato perpetuamente neutro, come la Svizzera, ha un interesse particolare ad assicurarsi, colla sua politica [di più dello stretto] diritto al rispetto della neutralità... questo Stato si asterrà pertanto da certi atti quand'anche [lo stretto] diritto non glieli vieti. La politica di neutralità, appunto perché essa dipende dalla libera volontà del neutro, è una questione di apprezzamento politico, e la libertà dello Stato neutro rispetto a ciò non può né deve essere limitata o soppressa dalla gravezza esagerata dei suoi doveri di neutralità».

c. La circostanza che una coerente politica di neutralità comporta una limitazione dei diritti dello Stato e dei suoi cittadini più drastica di quella postulata dal diritto di neutralità, ha come conseguenza che tale politica può essere considerata come manifestazione della volontà d'assumere ulte-

riori doveri di neutralità; ne viene che talora i belligeranti pretendono di dedurre una tal quale responsabilità internazionale del Neutrale dalla effettiva o supposta violazione di principi della politica di neutralità incorporati nel diritto interno: così, ad esempio, s'è preteso di rendere responsabile il nostro Paese, sia prima sia durante la seconda guerra mondiale, per l'atteggiamento della sua stampa, ancorché proprio la cosiddetta neutralità spirituale non rientri affatto tra i doveri di neutralità sanciti dal diritto internazionale. Lo Stato neutrale non ha minimamente da rispondere per l'omissione o la violazione di provvedimenti ricadenti nella politica di neutralità; a questa chiara norma, specie in occasione delle critiche mosse alla nostra politica della stampa, la Svizzera si è sempre fermamente attenuta (cfr. Rapporti di gestione 1933-1940, come pure Schw. Jahrbuch für internationales Recht V 1948, pag. 173).

d. Appartengono alla politica di neutralità anche le iniziative dello Stato neutrale volte a far cessare il conflitto oppure a renderlo più umano. Vengono qui in primo piano i «buoni uffici», offerti dal neutrale ai belligeranti e, come esempio perspicuo, possiamo citare in merito la trasmissione ad opera della Svizzera, nel 1945, dell'offerta giapponese di capitolazione. Tiene poi un ruolo importante assai anche la «rappresentanza» degli interessi d'un belligerante ad opera del Neutrale, istituto, questo, noto già nella seconda metà del secolo scorso e cresciuto a grande importanza durante le due guerre mondiali; grazie ad esso è possibile conservare, tra gli Stati in guerra, un minimo di rapporti e segnatamente di garantire ai cittadini e ai prigionieri di uno Stato nel territorio dell'altro una certa protezione. Infine anche il promovimento e la messa in atto di misure umanitarie nei territori dei belligeranti cadono pienamente nell'ambito d'una politica di neutralità (cfr. pure I pt. III cap. A 4, nonché R. Probst, Die Guten Dienste der Schweiz., Jahrbuch der Schw. Vereinigung für politische Wissenschaft, 1963, pagg. 21 segg.).

B. La neutralità della Svizzera

1. Formazione e riconoscimento dello statuto di neutralità

a. Già molto prima del 1815, la volontà della Confederazione di comportarsi da neutrale era manifesta; tuttavia la neutralità permanente della Svizzera fu definitivamente costituita in istituto di diritto internazionale, come accennammo sopra, mediante gli atti del 20 novembre 1815, firmati da Francia, Gran Bretagna, Austria, Prussia e Russia. Il nostro Paese non figura in essi come firmatario, va tuttavia notato che detti atti, materialmente, incorporano un accordo che era stato negoziato tra il delegato elvetico e i rappresentanti delle Grandi Potenze (vedi sopra I pt., II cap. A 3 b). Aderirono successivamente alla dichiarazione sulla neutralità elvetica gli Stati seguenti: Portogallo, Svezia e Spagna. Inoltre un riconoscimento

di detta neutralità da parte del Regno sardo-piemontese può venir desunto dall'articolo 29 dell'atto finale di Vienna, nonché dall'articolo 2 dell'accordo di cessione con la Francia del 24 marzo 1860; tale riconoscimento, con nota del 1914, fu poi fatto proprio dal Governo del Regno d'Italia.

Per contro gli Stati Uniti d'America non hanno mai riconosciuto formalmente la nostra neutralità, ancorché possa valere come quasi-riconoscimento lo scambio di note del 3-12 dicembre 1917, col quale gli Stati Uniti assicuravano di voler rispettare il principio della nostra neutralità ed inviolabilità territoriale (cfr. Strupp. *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung* 1933). In questo contesto conviene poi citare anche il memorandum del dipartimento di Stato del 10 giugno 1953, indirizzato all'Ambasciata di Svizzera in Washington, concernente la partecipazione elvetica alla Commissione dei Neutrali incaricata del rimpatrio dei Coreani prigionieri di guerra: in questo memorandum è tra l'altro espressa «una piena comprensione» per la nostra tradizionale politica di neutralità.

Quanto all'Unione Sovietica, il riconoscimento rimase a lungo dubbio non essendo chiaro se il Sovnarkom avesse assunto in proprio i doveri nati nel quadro del regime zarista. Tuttavia le cose si chiarificarono in occasione della definizione della neutralità austriaca (cfr. I pt. II cap. C). Infatti il pubblicista sovietico Durdenevsky asserisce esplicitamente che il 20 novembre 1815 dev'essere considerato come il momento della stipulazione e del definitivo riconoscimento della neutralità elvetica, la quale vale come istituto ormai recepito nella teoria e nella prassi dei rapporti internazionali. Il nostro autore aggiunge poi, in nota, che ancorché le garanzie del 1815 possano ormai venir considerate alquanto obsolete, purtuttavia non sono certo divenute del tutto caduche: invero l'avvento dell'Unione Sovietica al posto della vecchia Russia zarista ha creato una situazione del tutto nuova, nondimeno le garanzie conferite dal caduto regime non possono essere ritenute abrogate (cfr. Durdenevsky. *La neutralité dans le système de la sécurité collective*, 1957).

b. Nel corso dei negoziati condotti alla Conferenza di pace di Parigi nella primavera del 1919, la Francia tentò di far inserire, nel trattato con la Germania, un disposto che avrebbe posto fine alla neutralità dell'Alta Savoia ed al regime particolare delle zone libere della regione ginevrina, istituti, questi, creati, pure nel 1815, a beneficio del nostro Paese e, conseguentemente, abrogabili solo col consenso della Svizzera. S'avviarono perciò dei negoziati tra una delegazione elvetica ed una delegazione francese, i quali sfociarono nell'accordo della Svizzera circa l'abrogazione dei due istituti, riservata, come controprestazione, la conferma delle altre garanzie recate negli accordi del 1815, e specialmente quella della neutralità permanente del nostro Paese. L'esito di queste discussioni emerge chiaramente dal seguente passo dell'articolo 435 del trattato di Versaglia del 28 giugno 1919:

«Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix, constatent...»

Benché il dettato di questo disposto non citi espressamente la neutralità elvetica, tuttavia il Consiglio federale ha sempre potuto attenersi (specie riferendosi alle assicurazioni date nel corso dei negoziati alla nostra Deleghazione) alla concezione che il testo citato comportasse una conferma esplicita della nostra neutralità da parte di tutti gli Stati partecipi del trattato di Versaglia (cfr. risposta Calonder all'interpellanza Winiger, CSSt 11 giugno 1919). Va notato tuttavia che ciò concerne solo la neutralità militare del nostro Paese.

c. Traducendo ora in un prospetto sinottico la situazione, troviamo che oggi giorno il nostro statuto di neutralità permanente è riconosciuto come segue:

aa. il riconoscimento vale, ora come un tempo, rispetto a tutti gli Stati che hanno firmato od approvato gli atti del 20 novembre 1815;

bb. il riconoscimento vale inoltre per tutti gli Stati che sono vincolati dall'articolo 435 del trattato di Versaglia o dai disposti paralleli degli altri trattati di pace del 1919-1920 (vedasi anche l'art. 375 del trattato di St-Germain, d'identico tenore);

cc. il riconoscimento vale inoltre rispetto alle Potenze vincolate dalle dichiarazioni (vedi infra) del Consiglio della SdN del 13 febbraio 1920 e del 14 maggio 1938;

dd. infine, atteso che nei negoziati moscoviti del 1955, la nostra neutralità è stata assunta a modello della condanna neutralità austriaca (cfr. I pt. II cap. C I), il riconoscimento vale anche per gli Stati che, in tale mediato od immediato rapporto, hanno riconosciuto la neutralità dell'Austria.

2. L'entrata della Svizzera nella SdN ed il suo statuto di neutralità

a. Anche da noi, innanzi la fine della prima guerra mondiale, ci si occupò del tema d'una ristrutturazione delle nostre relazioni internazionali del dopoguerra. S'inscrive in questa linea l'intervento (14 maggio 1918) della Commissione della gestione del Nazionale (BBl 1918 III, 311 segg.), cui il Consiglio federale ebbe a rispondere che già alcuni giorni prima (il 4 maggio appunto) aveva provveduto a formare una commissione incaricata proprio di studiare la questione della nuova impostazione delle relazioni internazionali del dopoguerra. Effettivamente detta commissione poté lavorare appoggiandosi su una vasta opera di consulenza giuridica, procacciata dal Dipartimento politico, e concretata nell'esauritivo rapporto del Professor Max Huber. Successivamente la commissione fu integrata (il 18 settembre) mediante la cooptazione di altre personalità. Sulla base di un disegno di

massima, elaborato dallo stesso professor Huber, la Commissione approntò dei progetti d'un patto e d'uno statuto d'una istituenda Società delle Nazioni, approvati poi dal collegio esecutivo l'11 febbraio 1919, e poscia dalle Camere, e sottoposti infine ai Governi stranieri (cfr. BS 1919 CN, pag. 788). Ma a quell'epoca i lavori preparatori della Società delle Nazioni troppo erano già progrediti perché il progetto svizzero potesse esplicare una sua influenza; non restò quindi alla Commissione se non il compito di passare al vaglio il testo parigino della carta della SdN, testo che, dopo approfondito esame, fu, a forte maggioranza, ritenuto meritevole d'una nostra adesione (FF 1919 I 1127).

b. Nel messaggio del 4 agosto 1919 concernente l'accessione del nostro Paese alla SdN, il Consiglio federale sostenne l'opinione che non occorresse, per salvaguardare la neutralità elvetica, avvalersi di qualche riserva nell'aderire al patto. Infatti dal combinato disposto dell'articolo 435 del trattato di Versaglia (definente le garanzie del 1815 come fattori di pace) e dell'articolo 21 del patto della SdN (dichiarante conciliabili col proprio spirito tali garanzie), il Consiglio federale reputava di poter inferire che il nostro statuto di neutralità sussisteva senz'altro anche nell'ambito della nuova organizzazione internazionale (FF 1919 I 1127). Si dovette però, alcun tempo dopo, constatare che tale concezione non era condivisa inequivocabilmente dalle principali Potenze; onde si dovettero avviare nuovi negoziati che trovarono infine il loro approdo sicuro nella dichiarazione del Consiglio della SdN del 13 febbraio 1920, il cui passo centrale suona come segue:

«Il Consiglio della Società delle Nazioni, pur affermando il principio che la nozione di neutralità dei membri della Società delle Nazioni non è compatibile con l'altro principio che tutti i membri della Società delle Nazioni debbano agire in comune per far rispettare i suoi impegni, riconosce che la Svizzera si trova in una situazione unica, motivata da una tradizione di più secoli che è stata incorporata esplicitamente nel diritto delle genti, e che i membri della Società delle Nazioni, firmatari del Trattato di Versaglia hanno giustamente riconosciuto con l'articolo 435 che le garanzie stipulate in favore della Svizzera dal Trattato del 1815 e soprattutto dall'Atto del 20 novembre 1815 costituiscono degli impegni internazionali per il mantenimento della pace... È in questo senso che il Consiglio della Società ha preso nota delle dichiarazioni fatte dal Governo svizzero... secondo le quali la Svizzera riconosce e proclama i doveri di solidarietà che risultano per essa dal fatto di essere membro della Società delle Nazioni, compreso il dovere di partecipare alle misure commerciali e finanziarie chieste dalla Società delle Nazioni contro uno Stato che non rispetti il Patto, ... ma che non sarà tenuta a partecipare ad un'azione militare o permettere il passaggio di truppe straniere o la preparazione di imprese militari sul suo territorio...» (vedi testo completo in FF 1938 482).

La dichiarazione concerne solo la neutralità militare nel quadro dell'organizzazione, in consonanza, del resto, con l'opinione del Consiglio federale, il quale allora riteneva che né il diritto delle genti né i trattati in vigore, prescrivessero un dovere qualsiasi di neutralità nel settore econo-

mico. Tale opinione non passò comunque incontestata né nei lavori delle commissioni incaricate dello studio del messaggio né nelle relative deliberazioni parlamentari, l'argomento principale in proposito essendo che anche se la Svizzera fosse rimasta fuori dalla SdN, essa si sarebbe nondimeno potuta trovare nella situazione di dover, in un conflitto, prendere dei provvedimenti economici equiparabili a delle sanzioni (vedasi BS 1969, CN pagg. 779 e 788).

3. *La nostra neutralità e le sanzioni nella SdN*

a. L'atteggiamento elvetico rispetto al divieto della guerra ed alle sanzioni era caratterizzato dal desiderio, da un lato, di rispondere al dovere di solidarietà e, dall'altro, di evitare, nell'interesse della neutralità, d'essere coinvolti nella messa in opera delle sanzioni contro uno Stato colpevole di aver violato la pace. Ciò spiega il tenore delle istruzioni date alla nostra Delegazione alla seconda assemblea della SdN ma rimaste valide anche per gli anni successivi

«Le tout premier devoir de la délégation suisse à la deuxième Assemblée de la Société des Nations consistera à soutenir le point de vue que les principes qui sont consacrés par le Pacte et qui ont exercé une influence décisive sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations doivent non seulement être suivis, mais encore être affermis et renforcés au cours de l'évolution de la Société. La Suisse souhaite que le principe de la collaboration et de la solidarité internationales, que la Société des Nations incarne, se développe avec mesure, qu'il n'empêche pas sur l'indépendance des Etats membres et que, cette réserve une fois faite, il soit appliqué d'une façon absolument intégrale.»

Queste istruzioni sono poi state sempre riprese, in forma analoga, negli anni successivi; ne emerge che la Svizzera era favorevole all'estensione e all'obbligatorietà d'una giurisdizione o d'un arbitrato o d'una procedura conciliativa per la composizione delle vertenze internazionali, giuridiche e non giuridiche, e ciò sia nel quadro, sia al di fuori dell'organizzazione internazionale. Le istruzioni per l'undicesima sessione dell'Assemblea della Società delle Nazioni incaricano addirittura la nostra delegazione d'appoggiare ogni proposta intesa a conferire al Consiglio, in caso d'inadempienza d'un lodo o d'una sentenza, la competenza di raccomandare, mediante voto a maggioranza, ogni misura pacifica per ottenerne il necessario adempimento. Da questo stesso spirito venne informata l'offerta svizzera di mettere a disposizione della SdN una stazione radiofonica (esercitata, in tempi normali, dalla «Radio Suisse»), affinché l'organizzazione potesse servirsene, in tempi di crisi, per il conseguimento dei suoi fini, con la condizione, però, del rispetto della nostra neutralità — ed all'uopo era previsto che un osservatore svizzero avesse accesso agli studi. Un accordo in tal senso (vedi Verw. Entsch. 5, 1931, N. 32) fu concluso, il 21 maggio 1930, dopo negoziati protrattisi per diversi anni.

b. La Svizzera ha inoltre incoraggiato, nell'interesse della propria neutralità, ogni tendenza intesa ad una definizione sempre più precisa dei disposti concernenti le sanzioni o a promuoverne un'interpretazione restrittiva: in tal modo si giunse a ridurre il numero dei casi in cui tali disposti divenivano applicabili od almeno ad ottenere, per gli Stati vincolati ad essi, un ampio margine di autonoma decisione. Da questo profilo appare naturale che la delegazione svizzera prendesse una parte essenziale nell'elaborazione della seguente risoluzione, approvata dalla Società delle Nazioni nella sua seconda sessione.

«L'état de guerre ne peut pas être créé par l'action unilatérale de l'Etat fautif; celle-ci donne seulement l'occasion aux autres membres de procéder à des mesures militaires ou de se déclarer en état de guerre avec les Etats agresseurs... Il appartient aux Membres de la Société des Nations de juger si une violation du pacte a été commise.»

La Svizzera ottenne così che la definizione dei soggetti colpiti dalle sanzioni fosse precisata in modo da restringerne il gruppo alle persone residenti sul territorio dello Stato aggressore (i suoi cittadini residenti all'estero non erano quindi inclusi). La relativa modifica dell'articolo 16 del patto della Società delle Nazioni non poté però entrare in vigore mancando il numero sufficiente di ratifiche; il nostro Paese riuscì tuttavia, nel corso di successivi negoziati, a far convalidare la risoluzione suddetta, la quale inizialmente era stata concepita soltanto come soluzione transitoria nell'attesa dell'entrata in vigore di detta modifica.

La Svizzera si preoccupava inoltre d'evitare tutto quanto potesse ampliare il suo obbligo di partecipare alle sanzioni: fu così che, deliberandosi circa una convenzione di mutuo aiuto in caso di violazione del patto, il nostro rappresentante precisò immediatamente che il suo Paese non avrebbe potuto aderire a una tale convenzione ostando a ciò lo statuto elvetico di neutralità. Il Consiglio federale provvide poi a spiegare la sua decisione di non aderire a un progetto d'accordo per l'aiuto finanziario in caso di minacciata aggressione, argomentando come segue: la dottrina, quasi unanimemente, contesta allo Stato neutro il diritto di dare un soccorso finanziario ad un belligerante (o, ciò che in pratica è cosa analoga, il diritto di garantire il rimborso d'un mutuo assunto a beneficio d'un Paese in guerra) Orbene, se la Svizzera partecipasse come garante nell'emissione d'un mutuo, mancando le condizioni d'applicazione dell'articolo 16, commetterebbe un atto non più sussumibile sotto i doveri deducibili dal Patto . . e potrebbe . . . esporsi così al rimprovero d'aver violato la propria neutralità (BBI 1929 III, 892).

c. Per ben tre volte il nostro Paese fu invitato a partecipare direttamente a dei provvedimenti rientranti nel quadro delle sanzioni. Diamo un esposto in merito, per ciascuno di questi tre casi, nell'allegato V.

d. In due altri casi, peraltro non connessi ai disposti del patto concernenti le sanzioni, il nostro Paese ha messo innanzi delle considerazioni di neutralità al fine d'estraniarsi dai provvedimenti decisi dall'organizzazione. Trattasi dei casi seguenti:

aa. Durante il plebiscito sulla Saar, nel 1934, la Società delle Nazioni chiese una partecipazione elvetica ai lavori della commissione preparatoria nonché alle misure disposte per garantire uno svolgimento ordinato del plebiscito. Il Consiglio federale si pronunciò in merito come segue:

«En raison de notre politique traditionnelle de neutralité, le Conseil fédéral a adopté une aptitude réservée... C'est ainsi qu'il n'a pas participé à la désignation de citoyens suisses dans les organes chargés de préparer le plébiscite...

Il n'a pas non plus jugé opportun de collaborer au renforcement de la police dans le territoire de la Sarre... Il était conforme... à notre politique de neutralité de dissuader les organes compétents de la Société des Nations de faire appel à des citoyens suisses... Nous n'avons pu, à notre regret, prêter la main à l'envoi d'un contingent militaire...» (Rapporto di gestione, DPF, 1934, pagg. 27, 28).

bb. Nel 1936 poi, in seguito alle cattive esperienze fatte con le sanzioni nella guerra d'Abissinia, l'Assemblea della Società delle Nazioni si limitò a pronunciare una condanna morale dell'aggressione giapponese contro la Cina. La delegazione svizzera si associò a questa risoluzione, motivando l'adesione col dire che la risoluzione ci permetteva di solidarizzare con la Società delle Nazioni senza revocare in dubbio la nostra neutralità, atteggiamento questo pienamente conforme al punto di vista elvetico già espresso nella questione del conflitto italo-etiopeo.

4. La Svizzera dispensata dal partecipare alle sanzioni¹

a. Ammaestrato dalle esperienze fatte con le sanzioni anti-italiane nonché dalla delicatezza della posizione elvetica dopo l'uscita dalla Società delle Nazioni dei suoi due vicini, la Germania e l'Italia, il Consiglio federale si vide indotto, già nel 1937, a riesaminare il proprio atteggiamento. Esso pervenne così alla conclusione che le condizioni, in virtù delle quali la Svizzera si era dichiarata disposta a partecipare alle sanzioni economiche e finanziarie, si erano ormai venute fundamentalmente modificando; per questo il capo del Dipartimento politico provvide ad esporre in un suo intervento davanti al Consiglio nazionale, il 22 dicembre 1937 ed a nome del Collegio esecutivo, che la Confederazione doveva prepararsi d'ora innanzi a dichiarare senza esitazione che essa non può limitarsi a una neutralità differenziale ma che deve invece tornare ad uno statuto di neutralità assoluta. Seguendo questa linea, il nostro Paese cominciò a partecipare attiva-

¹ Vedi in genere tutto il messaggio sulla neutralità nel quadro della SdN, del 3 giugno 1938, FF 1938 477

mente ai lavori del comitato dei ventotto, formato nel 1936 ed incaricato di studiare una revisione del patto. In questo contesto il nostro Paese sostenne segnatamente una proposta svedese intesa a rendere facoltativa l'applicazione dell'articolo 16.

Ma affinché la propria posizione risultasse inequivocabile, la Svizzera si sforzò d'ottenere dalla Società delle Nazioni un'espressa esenzione da ogni obbligo concernente le sanzioni: all'uopo il Consiglio federale compilò un memorandum che comunicò poscia confidenzialmente ad alcuni Governi onde sondarne le intenzioni. Essendosi queste rivelate favorevoli, il Consiglio federale presentò, il 29 aprile 1938, detto memorandum al Consiglio della Società delle Nazioni, il quale lo trasmise per esame a un sottocomitato. Il 14 maggio 1938, s'ebbe poi l'approvazione del rapporto del predetto sottocomitato nonché di un disegno di risoluzione che quest'ultimo aveva proposto e che s'incardinava nella seguente dichiarazione:

«Il Consiglio della Società delle Nazioni... considerando la situazione particolare della Svizzera, risultante dalla sua neutralità perpetua... prende atto... dell'intenzione espressa dalla Svizzera... di non più partecipare in modo alcuno all'applicazione delle disposizioni del patto relative alle sanzioni, e dichiara che essa non verrà invitata a parteciparvi.» (FF 1938 488).

Il Consiglio federale vide subito che la risoluzione del 14 maggio veniva ad assumere un significato importante nella storia della neutralità elvetica. In tal modo infatti il nostro Paese, mediante talune concessioni al tema della solidarietà internazionale, poteva, attese le mutate circostanze, ritornare alla sua concezione tradizionale della neutralità.

b. Durante la votazione sulla risoluzione di cui s'è detto qui innanzi, i rappresentanti della Cina e dell'Unione Sovietica si astennero: Litvinov, delegato sovietico, motivò l'astensione come segue:

«La défense de la neutralité suisse n'entre en aucune manière dans les obligations de la Société des Nations. Cette neutralité est garantie par d'autres traités internationaux, qui sont toujours en vigueur, comme le sont aussi toutes les obligations que les signataires de ces traités ont assumées.»

Ed in questa motivazione del delegato sovietico si è talora voluto vedere una conferma, da parte dell'Unione Sovietica, del riconoscimento della neutralità svizzera che era a suo tempo stato dato dalla Russia degli zar.

c. L'abolizione dell'obbligo di partecipare alle sanzioni offrì al Consiglio federale il destro di rivedere le direttive generali da impartire alla delegazione svizzera per la diciannovesima sessione dell'Assemblea delle Società delle Nazioni. Conseguentemente era imposto alla delegazione di conformare il proprio atteggiamento alla neutralità integrale che la Svizzera aveva saputo riconquistare nel quadro dell'organizzazione. Era quindi dato mandato ai delegati di astenersi sulle questioni politiche che non interessassero direttamente il nostro Paese. Queste istruzioni, ripetute poi d'anno in

anno, incitarono la delegazione elvetica ad astenersi dal partecipare al voto escludente l'Unione Sovietica dalla Società delle Nazioni in seguito alla sua aggressione contro la Finlandia ed a limitarsi invece a una semplice dichiarazione di solidarietà morale con quest'ultimo Paese.

5. *La politica di neutralità dopo il 1945*

a. I principii della politica svizzera di neutralità durante il dopoguerra sono stati definiti in un esposto del Dipartimento politico del 26 novembre 1954 (giurisprudenza delle autorità amministrative federali, 24, 1954, pag. 9), in cui è evidenziato il principio che un Neutro permanente deve praticare una politica estera tale da evitare ogni implicazione in una guerra. Trattasi evidentemente della definizione della linea politica ufficiale, la quale non deve peraltro inflettere né le azioni umanitarie condotte dallo Stato né l'atteggiamento singolo dei suoi cittadini. L'esposto continuava del resto come segue:

«Quant à notre participation à des conférences et à des organisations internationales, il importe de distinguer si le caractère essentiel de celles-ci est politique, ou plutôt économique, culturel ou technique. S'il s'agit de conférences et d'organisations internationales de caractère politique, notre participation ne peut être envisagée que si celles-ci présentent une certaine universalité. Il importe que les principaux représentants des groupes politiques intéressés y participent, notamment les deux parties à un éventuel conflit. Dans ce cas aussi la Suisse doit s'abstenir de prendre parti.»

Secondo l'opinione del Dipartimento politico, tutti i doveri di neutralità vanno interpretati in modo restrittivo in quanto altro non possono se non configurarsi come limitazioni della sovranità. Allorché un Neutro assume maggiori obblighi di quelli definiti dal suo statuto, non trattasi ovviamente di veri obblighi giuridici, bensì di mere opportunità politiche.

Del resto il rapporto di gestione del predetto Dipartimento (anno 1955) rileva che l'attività si è svolta, come in passato, al lume delle massime che reggono la politica di neutralità della Confederazione; la quale politica è segnatamente intesa a rinforzare la posizione del nostro Paese mediante la conclusione di trattati internazionali o di altri accordi.

D'altronde, in quello stesso anno 1955, il Consiglio federale, nel suo rapporto sulla delegazione svizzera per l'armistizio in Corea, del 27 luglio 1953, precisava che la nostra neutralità è permanente e che un tale statuto, colonna portante della politica elvetica, non è soltanto l'espressione della volontà del Paese di rinunciare ad una politica d'espansione e di guerra in quanto mezzo di soluzione delle controversie internazionali, ma comporta inoltre dei principii fondamentali che l'Esecutivo deve costantemente applicare, e che di fatto applica da oltre un secolo: uno di questi principii, deducibili da quello statuto, è il principio dell'imparzialità, onde il nostro

Paese non potrebbe accettare missione alcuna che l'obbligasse a dipartirsene.

Infine, nel rapporto di gestione del Dipartimento politico (anno 1963), il Consiglio federale ridefinisce come segue le norme della politica di neutralità.

«Les principes fondamentaux qui guident le Conseil fédéral dans sa politique étrangère sont toujours ceux d'une neutralité permanente et armée. Si nous voulons donner à notre petit pays, avec ses relations internationales étendues, le champ d'action libre nécessaire à son action, il ne faut — pas plus maintenant qu'autrefois — maintenir cette politique de neutralité dans un cadre trop étroit.

Les devoirs de la neutralité se limitent, en général, au domaine du droit des gens et au domaine militaire; ils laissent au Conseil fédéral de nombreuses possibilités pour des oeuvres de solidarité internationale et pour la défense des intérêts spécifiquement suisses.» (Rapporto di gestione, DPF, 1969, pag. 90).

b. Nel quadro strutturale che siamo venuti esponendo il Consiglio federale ha iscritto puntualmente la propria politica di neutralità, segnatamente nei casi seguenti:

aa. Nel 1947, la Svizzera fu invitata a partecipare alla conferenza parigina per la messa in opera del piano Marshall. Il Consiglio federale accettò l'invito ma solo con riserva: notificò infatti innanzitutto la sua intenzione di non assumere degli obblighi incompatibili con il tradizionale statuto elvetico di neutralità; inoltre ribadì la volontà di non vincolare il Paese se non a quelle risoluzioni della conferenza che avesse espressamente sottoscritto; infine l'Esecutivo si riservava la facoltà di mantenere in vigore i trattati conclusi con Stati non partecipanti alla conferenza ed anche di stipularne dei nuovi (vedi lettera del Capo del DPF del 9 luglio 1947. L'accordo istitutivo dell'OCSE tenne poi conto, art. 14, della concezione svizzera).

bb. Il 28 marzo 1949, infllettendo in senso più rigoroso la linea precedentemente adottata, il Consiglio federale risolse di vietare ogni esportazione ed ogni transito di armi, di munizioni od altro materiale di guerra, riservate talune eccezioni definibili in comune dal Dipartimento politico e dal Dipartimento militare. Giusta questo decreto, modificato poscia con l'inclusione di nuove categorie di merci, l'esportazione di materiale bellico verso regioni funestate o minacciate da conflitti internazionali, finì per essere vietata in modo del tutto generale¹.

cc. Per lungo tempo il Consiglio federale rimase nell'opinione che l'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa fosse incompatibile con la politica di neutralità, considerati gli scopi politici che detta organizzazione si prefiggeva. Nondimeno, allorché fu invitato nel 1951 a delegare un suo

¹ Vedi RU, voll. 1949, 1951, 1958 e 1960 (cfr. indici), nonché i rapporti di gestione degli anni 1949, 1950, 1951, 1955, 1957, 1958, 1960 (pagine iniziali).

rappresentante in un comitato intergovernativo d'esperti, esso decise, considerato il carattere tecnico dei temi trattati dal comitato, di accogliere l'invito mandando almeno degli osservatori (Rapporto di gestione, 1951, pag. 47). Durante gli anni successivi, il Consiglio federale delegò dei periti in numerosi comitati tecnici del Consiglio d'Europa, nel 1951, per la proprietà industriale, nel 1955, per l'igiene pubblica, nel 1957, per la radio e la televisione e più tardi per l'assistenza giuridica in materia penale, e così via.

Sempre ancora nel 1957, il Collegio esecutivo decideva di non proporre l'adesione della Svizzera al Consiglio d'Europa, benché tale adesione avesse trovato un'eco favorevole in taluni postulati parlamentari; ma nonostante tale decisione negativa, fu consentito a cinque parlamentari di seguire, a titolo personale ma con l'assenso del Consiglio federale e in qualità di osservatori, i lavori di una commissione dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (rapporti di gestione del 1956 e 1957, pagg. 40 e 39).

Il 10 maggio 1960, il Consiglio federale decideva di raccomandare alle Camere l'accettazione di un invito del Consiglio d'Europa e di incaricare dei membri del Parlamento di assistere come osservatori alle deliberazioni dell'Assemblea consultiva per le questioni economiche. Conseguentemente le Camere provvedevano a designare sei osservatori e sei supplenti, i quali, nel marzo del 1961, seguirono le discussioni su dette questioni. Nel giugno del 1961 si provvide ad estendere il mandato degli osservatori ai temi giuridici, culturali e sociali, le esperienze fatte essendo risultate positive.

Finalmente, nel 1962, il Consiglio federale si pronunciò, in un rapporto alle Camere, in favore dell'adesione al Consiglio d'Europa. L'Esecutivo argomentava nel senso che il diritto di neutralità non costituisse un ostacolo atteso che, giusta un principio generale del diritto pubblico internazionale, gli obblighi di neutralità limitativi della libertà dello Stato andavano logicamente interpretati molto restrittivamente. Inoltre, pur rammentando che un tempo il Consiglio d'Europa si era prefisso delle finalità politiche, il Consiglio federale riconosceva che tale attività politica aveva ormai un suo risvolto unicamente in discussioni e in risoluzioni che non vincolavano i membri. Da queste considerazioni si traeva la conclusione che l'adesione risultava pienamente conciliabile con la nostra politica di neutralità.

dd. Allorché i negoziati del 1952 per un armistizio in Corea impresero a segnare notevoli progressi, gli avversari cercarono di definire una procedura per l'istituzione di due commissioni di neutri, una destinata a vigilare sull'applicazione dell'armistizio e l'altra destinata a curare lo scambio dei prigionieri di guerra. Fu chiesto anche al nostro Paese, specie da parte statunitense, di inviare dei rappresentanti nelle due progettate commissioni. A questa domanda di principio il Consiglio federale rispose come segue:

«Bien qu'il eût prévu les difficultés auxquelles se heurteraient ces deux commissions, le Conseil fédéral a estimé que la neutralité de la Suisse lui faisait une obligation d'accepter ces mandats dans l'intérêt de la paix.

Le Conseil fédéral a continué à prêter ses bons offices pour l'accomplissement de tâches humanitaires, qu'il a toujours considérées comme faisant partie des devoirs imposés à la Suisse par sa neutralité...

La neutralité ne saurait être purement passive; elle doit au contraire être mise au service de la paix. Il y avait donc une obligation morale pour notre pays de collaborer au rétablissement de la paix en Extrême-Orient dès l'instant qu'on faisait appel à lui.» (Rapporto di gestione, DPF, 1953, pagg. 2 e 9).

Il fatto che ciascun avversario avesse facoltà di proporre la nomina d'una metà dei membri neutri d'ogni commissione poneva un problema particolare, in quanto v'era da temere che la Svizzera, benché neutra, venisse a figurare quale mandatario d'una sola delle due parti contendenti. Per questo, già il 9 ottobre 1952, il Consiglio federale indirizzava agli Stati Uniti d'America ed alla Repubblica popolare cinese — i due Stati principali dall'una e dall'altra parte — una memoria precisante che i due belligeranti dovessero riconoscere che la Svizzera avrebbe svolto il proprio mandato nell'interesse d'ambidue le parti ed in modo oggettivo e imparziale; questo atteggiamento fu ribadito in un'ulteriore memoria del 14 aprile 1953, indirizzata al Governo degli Stati Uniti, il quale rispose, il 10 giugno 1953, dichiarando di riconoscere pienamente l'oggettività dell'azione elvetica.

Nel suo rapporto sulla gestione del 1953, il Consiglio federale dichiara che:

«Les délégués suisses agiront... en parfaite indépendance, non comme les mandataires d'une partie, mais pour le compte des deux parties, et en toute impartialité.» (Rapporto di gestione, DPF, 1953, pag. 10).

ee. Allorché la Svizzera fu invitata a partecipare ai lavori per la creazione di un ente europeo di ricerche nucleari, il Consiglio federale inviò una delegazione ponendo tuttavia l'espressa condizione che la futura organizzazione sarebbe rimasta accessibile a tutti gli Stati europei e che la sua attività non sarebbe restata segreta né avrebbe rivestito carattere militare (Schweiz. Jahrbuch für internat. Recht X 1953, pag. 254).

La Svizzera dovette poi, nel 1953, pronunciarsi circa l'adesione alla convenzione europea per le ricerche nucleari; in merito il Consiglio federale dovette precisare che né lo scopo del nuovo ente né le sue attività né il fatto che la sua sede ed i suoi laboratori si sarebbero trovati in Ginevra, né infine i disposti sull'ammissione dei nuovi membri si contrapponevano minimamente al diritto di neutralità qual è definito e riconosciuto nell'ordinamento internazionale. L'Esecutivo continuava asserendo d'essersi sempre fatto guidare dalla politica di neutralità in tutti i casi in cui aveva dovuto stabilire se convenisse aderire a una nuova organizzazione internazionale, e che tale politica l'aveva indotto a tenere estraneo il Paese da ogni organizzazione che rivestisse carattere politico o militare. Il Consiglio federale notava però che da questi principi basilari non si poteva trarre la conclusione

che la Confederazione dovesse estraniarsi da una organizzazione internazionale per il semplice fatto che essa risultasse limitata solo a taluni Stati.

ff. Nel 1954 l'Unione Sovietica inviò a tutti gli Stati europei l'invito a partecipare alla conferenza della sicurezza collettiva, convocata a Mosca per il 29 novembre di quell'anno; ma solo gli Stati dell'Europa orientale accettarono l'invito. Il Consiglio federale spiegò che il nostro Paese non poteva aderire ma che era tuttavia disposto ad esaminare la partecipazione ad un incontro cui convenissero tutti gli Stati europei nonché a prospettare la possibilità, sempre nel quadro della neutralità, d'inserirsi in un sistema di sicurezza collettiva sempreché di nuovo quest'ultimo s'estendesse all'insieme degli Stati europei (rapporto di gestione, DPF, 1954, pag. 2).

gg. Il nostro Paese si trovò poi a dover decidere nel 1955 se un suo cittadino potesse o no essere nominato commissario europeo per il territorio della Saar. La nomina doveva effettuarsi senza l'intervento delle autorità federali, cui spettava soltanto di proporre i candidati. Era però noto che, nello svolgimento dei propri compiti, il commissario sarebbe stato condotto a collaborare strettamente con gli uffici militari dell'OTAN. In un parere del 24 maggio 1955, il Dipartimento politico opinava che né il diritto di neutralità né la politica di neutralità s'opponessero alla designazione di uno Svizzero in quanto commissario; il parere avvertiva però che il nostro Paese usa andare al di là di quanto la neutralità permanente giuridicamente prescrive e concludeva quindi che il Consiglio federale, adottando tutta la prudenza dettata dall'insieme delle circostanze, sarebbe stato ben consigliato e cauto qualora si fosse astenuto dal proporre un candidato (vedi Verw. Entsch. 25, 1955, pag. 19).

hh. Nel luglio dell'anno scorso il Consiglio federale emanò delle direttive concernenti il sorvolo del territorio da parte di apparecchi militari o governativi stranieri. È stabilito in esse che per motivi inerenti alla salvaguardia della sovranità e della neutralità, nessuna autorizzazione di sorvolo o d'atterraggio può venire accordata in casi rivestenti un carattere essenzialmente militare (rapporto di gestione, DPF, 1958, pag. 16). In virtù di questa decisione si dovettero poi inviare non poche note per deplorare sorvoli abusivi.

ii. Nel messaggio del 5 febbraio 1960 sull'entrata del nostro Paese nell'Associazione europea di libero scambio (FF 1960, 365), il Consiglio federale precisa che la Svizzera, stante la propria neutralità, non può partecipare ad organizzazioni configurate come alleanze o prefiggentesi finalità essenzialmente politiche e che deve inoltre evitare ogni collaborazione atta a inficiare la propria sovranità statale. L'entrata della Svizzera nella Comunità economica europea avrebbe implicato una sua subordinazione alla politica comunitaria generale nonché, in particolare, alla politica commerciale, doganale, agricola e della manodopera, il che avrebbe leso il nostro statuto di neutralità nonché toccato qua e là sia il nostro regime di democrazia di-

retta sia addirittura il nostro federalismo. Del resto, successivamente, i membri del Consiglio federale hanno avuto spesso l'occasione di precisare la posizione della Svizzera rispetto alla CEE e di sottolineare l'opinione che il nostro Paese non potrebbe partecipare ad unioni doganali od economiche se non dopo aver esaminato caso per caso se tale progettata partecipazione risultasse consona con la politica di neutralità.

Il Consiglio federale, in una sua lettera del 15 dicembre 1961 al Consiglio dei ministri della CEE, ha espresso il desiderio che la Svizzera potesse partecipare al Mercato comune in un modo conforme ai propri principi, vale a dire tramite una mera associazione con la Comunità. Importava infatti assai, da una veduta svizzera, che ogni disposto disciplinante i reciproci rapporti apparisse conciliabile con il mantenimento integrale della nostra neutralità permanente. La dichiarazione elvetica del 24 settembre 1962, resa innanzi al Consiglio dei ministri della CEE, chiamò l'attenzione sulla necessità di salvaguardare sia la neutralità e il federalismo sia la democrazia diretta. Il mantenimento della libertà d'azione in materia di politica commerciale, l'apprestamento d'una base d'approvvigionamento in caso di guerra e il diritto di recesso o di sospensione furono, in questo contesto, elencati in quanto temi circa i quali il nostro statuto di neutralità detta la massima prudenza. Ovviamente il Consiglio federale non tralasciava di sottolineare nella sua dichiarazione che la politica di neutralità non si oppone affatto ad una collaborazione economica anche molto spinta.

jj. Nel 1961 fu chiesto al Consiglio federale se fosse disposto ad offrire i suoi buoni uffici per la preparazione e lo svolgimento in Svizzera dei negoziati fra il Governo francese ed i capi del movimento algerino d'indipendenza. L'Esecutivo rispose affermativamente e cooperò per ben due anni agli sforzi volti a mettere un termine alla guerra d'Algeria. Nel suo rapporto di gestione per il 1962 il Consiglio federale precisa che i negoziati algerini consentirono al nostro Paese di dimostrare di nuovo, mediante i buoni uffici, quale fosse il senso profondo della nostra neutralità attiva e quanto grandi fossero le nostre possibilità di contribuire al ristabilimento della pace.

C. La neutralità permanente di altri Stati

1. Austria¹

a. Già nel gennaio del 1947, il primo presidente della II repubblica, *Karl Renner*, scriveva nella «Wiener Zeitung» che il genere di neutralità scelto dalla Svizzera potrebbe ispirare una politica destinata a garantire la

¹ cfr. *Verosta*, die dauernde Neutralität, 1967; *Siegler*, Oesterreichs Souveränität, Neutralität, Prosperität, 1967, pagg. 29 e segg; *Verdross*, Die immerwährende Neutralität der Republik Oesterreich, 3.a edizione 1967

indipendenza austriaca. Tuttavia, in seguito alla tensione tra le grandi Potenze, i negoziati per ristabilire la completa indipendenza dell'Austria incorsero ben presto in difficoltà. Alla conferenza dei ministri degli affari esteri svoltasi a Berlino nei mesi di gennaio e febbraio del 1954, *Leopold Figl*, ministro degli affari esteri, dichiarò per la prima volta che l'Austria non avrebbe aderito ad alcuna alleanza militare e non avrebbe tollerato basi militari estere nel suo territorio. Tale dichiarazione agevolò un'intesa comune. Il 12 e 13 aprile del 1955, le delegazioni austriaca e sovietica, che partecipavano ai negoziati di pace, si riunirono a Mosca; i lavori si conclusero con la stesura del Memorandum di Mosca firmato dai due Stati il 15 aprile dello stesso anno. Il Memorandum, per ciò che concerne la neutralità austriaca, prevedeva che il Governo federale dell'Austria, nello spirito della sopraccitata dichiarazione del 1954, avrebbe poi fatto una dichiarazione formale sul riconoscimento dell'obbligo internazionale di osservare una neutralità permanente, analoga a quella svizzera.

Le mozioni in merito dovevano essere sottoposte al Parlamento austriaco, subito dopo la ratificazione del trattato. L'Unione Sovietica, da parte sua, s'impegnava di riconoscere la neutralità austriaca e si dichiarava disposta a partecipare alla concessione di garanzie da parte delle quattro grandi Potenze circa l'integrità e l'inviolabilità del territorio austriaco. Tali garanzie non sono però ancora state accordate.

b. Al suo ritorno a Vienna, la delegazione austriaca comunicò il contenuto del Memorandum alle tre Potenze occidentali; quest'ultime non mossero alcuna obiezione contro la neutralità austriaca; ciononostante non fu possibile trattare la concessione delle garanzie. Il 7 giugno 1955, il Consiglio nazionale austriaco, su proposta unanime del suo Comitato superiore, approvò all'unanimità una risoluzione della quale riportiamo i punti essenziali:

«Österreich erklärt zum Zwecke der dauernden und immerwährenden Behauptung der Unabhängigkeit nach aussen und der Unverletzlichkeit seines Gebietes sowie im Interesse der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität und ist entschlossen, diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen.

Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen.

Österreich erklärt in diesem Zusammenhang, sich in seinen Beziehungen zu anderen Staaten stets an die in der Charter der Vereinten Nationen ausgesprochenen Grundsätze halten zu wollen und bringt neuerlich seine Bereitwilligkeit un seine Fähigkeit zum Ausdruck, die in der Charter enthaltenen Verpflichtungen anzunehmen und einzuhalten.»

c. Il 26 ottobre 1955, il Consiglio nazionale austriaco approvò una legge costituzionale sulla neutralità dell'Austria, il cui articolo I è del seguente tenore:

«¹ Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach aussen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.

«² Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.»

Il 14 novembre 1955, l'Austria notificò detta legge a tutti gli Stati in rapporti diplomatici con essa, richiedendo parimente il riconoscimento della sua neutralità perpetua. Più di cinquanta Stati tra i quali le quattro grandi Potenze, Stati Uniti d'America, Francia, Gran Bretagna e Unione Sovietica, riconobbero esplicitamente la neutralità dell'Austria con identiche note verbali del 6 dicembre 1955; altri Paesi invece si limitarono a dichiarare ricevuta della notificazione. La Svizzera, nell'interesse della sua neutralità, ha riconosciuto quella dell'Austria perché concorde con la sua politica neutrale (Cfr. l'opinione del DPF in Verw. Entsch. 25, 1955, pag. 19, sulla quale si basa il DCF del 22 novembre 1955. L'atto di riconoscimento è del 23 novembre 1955. Vedi elenco dei riconoscimenti in *Siegler, Österreichs Souveränität, Neutralität, Prosperität, 1967, pag. 32*).

d. L'obbligo internazionale dell'Austria di osservare una neutralità perpetua è sorto unicamente con la notificazione agli altri Stati della legge costituzionale e con il loro relativo riconoscimento. Il suo contenuto deriva dalla legge stessa; siccome poi questa si riferisce indirettamente alla neutralità svizzera, la neutralità austriaca risulta avere lo stesso valore. Pertanto, nella misura in cui alcuni Stati si riferiscono a tale analogia, possiamo stimare che il riconoscimento della neutralità austriaca confermi indirettamente quella svizzera. Si potrebbe dedurre la medesima conclusione dall'allocuzione tenuta dal ministro sovietico degli affari esteri *Molotov* davanti a una delegazione di parlamentari austriaci; il ministro dichiarò infatti che l'Unione Sovietica giudicava importante per tutti i popoli di mantenere accanto alla Svizzera un altro Stato neutrale europeo.

e. Benché il suo statuto sia basato su quello svizzero, nondimeno l'Austria ha aderito senza alcuna riserva alle Nazioni Unite. A proposito dei rapporti dell'Austria con le organizzazioni internazionali, i commenti ufficiali pubblicati in occasione della disamina parlamentare del disegno di legge costituzionale sulla neutralità rilevano quanto segue:

«Die dauernde Neutralität ist mit der Zugehörigkeit zu internationalen Staatenorganisationen durchaus vereinbar, sofern diese nicht einen militärischen Charakter haben... Österreich wird sich daher trotz der Erklärung seiner dauernden, bewaffneten und freiwilligen Neutralität an internationalen Staatenverbindungen beteiligen können. Insbesondere gilt dies für seine Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen, die Österreich schon seit 1947 beantragt hat. Die Vier Mächte haben in der Präambel zum österreichischen Staatsvertrag

die Zusage gemacht, die Aufnahme Österreichs in die Organisation der Vereinten Nationen zu unterstützen, ihre Aussenminister haben sich aber bereit erklärt, die von Österreich beabsichtigte Neutralitätserklärung zu unterstützen... die Anerkennung der österreichischen Neutralität durch die anderen Staaten berührt auch in keiner Weise die bestehenden völkerrechtlichen Rechte und Pflichten Österreichs aus geltenden völkerrechtlichen Verträgen.»

L'Austria divenne membro delle Nazioni Unite appena due mesi dopo l'approvazione della legge sulla neutralità. Durante i dibattiti circa la richiesta d'ammissione dell'Austria al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale, come pure alle loro competenti commissioni, la neutralità austriaca non è stata affatto menzionata. Abbiamo già rilevato che molti Stati hanno riconosciuto la neutralità permanente dell'Austria anteriormente o posteriormente alla sua entrata nell'ONU. Sembra dunque che lo statuto di neutralità perpetua sia stato giudicato compatibile con la Carta delle Nazioni Unite.

f. Nelle votazioni su questioni politiche all'Assemblea generale, l'Austria ha sempre cercato di assumere un atteggiamento conforme alla sua politica neutrale. A questo scopo sono state elaborate le seguenti direttive (cfr. *Strasser, Oesterreich und die Vereinten Nationen*, 1967, pag. 34 e segg., 86 e segg.): mostrare continuamente che l'Austria può condurre liberamente la sua politica neutrale nell'ambito degli obblighi che quest'ultima le impone; tendere all'obiettività e alla ponderazione in delicate questioni di politica mondiale. Fino ad oggi si è potuto constatare che l'Austria ha approvato le proposte di Paesi comunisti soltanto quando esse erano appoggiate dalla maggioranza degli altri Stati, o per lo meno quando i pareri eran molto divisi. Per contro, l'Austria ha aderito talvolta a proposte minoritarie di Paesi occidentali, segnatamente su problemi concernenti i Paesi in via di sviluppo. Essa ricorre spesso all'astensione, combinandola a volte con l'approvazione di una controproposta in modo da ottenere un atteggiamento differenziato. L'Austria, nella votazione, assume in generale una posizione analoga a quella della Finlandia, dell'Irlanda e della Svezia. In merito a questioni prive di sfumature ideologiche essa si schiera talvolta nel campo dei Paesi neutralisti (blocchi afro-asiatico, latino-americano e neutralista europeo). Nella questione ungherese (1956), l'Austria respinse categoricamente le tesi sovietiche e mantenendo sempre un prudente atteggiamento, presentò di sua iniziativa un disegno di risoluzione a scopi umanitari. In quanto alla rappresentanza della Repubblica popolare cinese, essa stimò opportuno astenersi. Sul problema coreano, essa vota generalmente con i Paesi occidentali, ma giudica prudente di non esprimersi circa il riconoscimento della Corea del Nord. L'Austria ha condannato fermamente la politica sudafricana dell'apartheid, ma si è pronunciata in favore della moderazione nella scelta dei provvedimenti e pertanto non ha rotto le relazioni diplomatiche e economiche con l'Africa del Sud.

D'altro canto, l'Austria ha partecipato alle sanzioni contro la Rhodesia del Sud, stabilite dal Consiglio di sicurezza nel 1966, giudicando infatti di non mancare così ai suoi doveri neutrali. Tuttavia, essa sottolineò chiaramente alle Nazioni Unite di non voler in tal modo pronunciarsi sulla questione di principio a sapere se l'Austria, in quanto membro perpetuamente neutrale delle Nazioni Unite sia automaticamente vincolata dalle decisioni del Consiglio di sicurezza relative a provvedimenti coercitivi collettivi; secondo il parere del Governo federale austriaco, questo problema deve essere infatti disaminato in ogni singolo caso, tenendo conto delle condizioni reali e degli obblighi che dovessero nascere per l'Austria in relazione al suo statuto di membro delle Nazioni Unite e in riguardo a quello di neutralità perpetua notificato in precedenza a tutti gli Stati membri (cfr. *Zemanek, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Oesterreich an Sanktionen der Vereinten Nationen besonders im falle Rhodesiens, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol 28, 1968, pag. 28. In riguardo all'atteggiamento della Svizzera, cfr. la I pt., III cap. B 4).

g. L'ex ministro austriaco degli affari esteri *Toncic*, in un discorso pronunciato a Zurigo il 10 marzo 1969, ha caratterizzato la politica del suo Paese affermando che è stata proprio la combinazione tra neutralità perpetua, concetto occidentale di democrazia e partecipazione alle Nazioni Unite, che ha procurato all'Austria una posizione indubbiamente superiore a quella che avrebbe ottenuto se non fosse diventata neutrale o non avesse aderito alle Nazioni Unite. Tuttavia, secondo l'ex ministro austriaco, la politica neutrale del suo Paese è stata spesso caratterizzata da una certa riservatezza nelle questioni litigiose; questo atteggiamento realistico implicava che la posizione assunta in alcuni casi del genere non poteva tener conto del Paese o dei Paesi positivamente o negativamente interessati. Ciò, a detta dell'ex ministro, non doveva necessariamente portare all'astensione; una politica del genere però non avrebbe potuto, se non per caso, coincidere con gli interessi dell'uno o dell'altro blocco (cfr. *Zemanek, Das neutrale Oesterreich in den Vereinten Nationen, Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* 2, 1961, pag. 18).

2. Svezia

a. La politica neutrale della Svezia si riallaccia al Congresso di Vienna del 1815 (cfr. *Verosta, Die dauernde Neutralität*, 1967, pag. 21 e sgg.). Durante la prima guerra mondiale, la Svezia riuscì a rimanere neutrale. In seguito, essa partecipò attivamente ai lavori della Società delle Nazioni. Dopo l'occupazione dell'Austria, il 27 maggio 1938, i cinque Paesi scandinavi — Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia — redassero una dichiarazione relativa al loro diritto comune di neutralità. Soltanto la Svezia però poté mantenersi neutrale durante la seconda guerra mondiale, anche se, in seguito all'occupazione della Danimarca e della Norvegia, fu

obbligata ad accordare alla Germania importanti concessioni. Il Governo svedese dovette infatti permettere il transito di materiale bellico e una volta persino il passaggio di truppe tedesche dalla Norvegia alla Finlandia attraverso il suo territorio. Dalla Norvegia occupata, truppe di soldati tedeschi in congedo vennero inoltre convogliati verso la Germania attraverso la Svezia meridionale. Quando scoppiò la guerra tra Finlandia e Unione sovietica nell'inverno 1939/1940, la Svezia non emise alcuna dichiarazione di neutralità; essa svolse una politica di non intervento in favore della Finlandia, analoga a quella condotta dagli Stati Uniti nel 1940 e nel 1941 nei confronti della Gran Bretagna.

b. Non avendo partecipato alla guerra contro la Germania, la Svezia non fu invitata alla Conferenza di San Francisco e non poté diventare membro fondatore delle Nazioni Unite. Essa fu ammessa alle Nazioni Unite dalla prima Assemblea generale del 31 ottobre 1946 e non ha fatto valere in questa occasione alcuna riserva di neutralità.

c. La Svezia segue una politica di neutralità permanente senz'esservi obbligata da norme internazionali, costituzionali o legislative, il Parlamento svedese avendo scartato l'idea d'una legge speciale sulla neutralità o di garanzie da parte delle grandi Potenze. Il Governo svedese ebbe a dichiarare, con piena approvazione del Riksdag, che una legge non avrebbe apportato nulla d'essenziale e che, la politica svedese di neutralità essendo ben nota, delle garanzie formali da parte delle grandi Potenze non avrebbero potuto aumentare la sicurezza o l'indipendenza del Paese (vedi Aström, *Schwedische Neutralitätspolitik in Europa 1958*, nonché Belfrage, *die schwedische Neutralitätspolitik in einer Welt des Blockbildungen*, in *Oesterr. Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1, 1960).

Comparando la politica svedese di neutralità con la nostra, si vede che la Svezia prende molto più sovente posizione sui grandi problemi politici attuali: milita per esempio contro la politica sudafricana dell'apartheid, ha vietato ogni scambio di merci con la Rhodesia (in applicazione della risoluzione 1965 del Consiglio di sicurezza), si è fatta eleggere in detto Consiglio nel 1967 e '68, partecipa alle operazioni di pace dell'ONU (ha inviato ufficiali in Cachmir, Corea, Libano, Nuova Guinea, Palestina e Jemen, nonché truppe a Gaza, Congo e Cipro) ed ha infine costituito all'uopo un contingente permanente (vedi allegato VI).

Il suo ministro degli esteri Nilsson, in una conferenza tenuta a Berna il 31 marzo 1965, ha spiegato che la Svezia non è neutralista, dacché si sente fortemente legata alle idee di democrazia formale tipiche dell'Occidente. Il conferenziere disse, in quell'occasione, di ritenere che l'entrata all'ONU implichi di norma una limitazione della politica di neutralità, i membri essendo vincolati alle decisioni imperative del Consiglio di sicurezza, ma soggiunse poi che il disaccordo fra i membri del Consiglio è tale da rendere ben esile la possibilità di tali decisioni.

3. Laos

a. Il regno del Laos formava, sino al 1949, parte integrante del dominio coloniale francese d'Indocina, la sua indipendenza non essendo stata riconosciuta se non alla conferenza indocinese di Ginevra nel 1954. Nel 1955, il Laos divenne Membro dell'ONU. Ma la situazione interna del Paese restava, anche dopo l'indipendenza, dominata dalla tensione tra la frazione procomunista e quella procapitalista, tra loro in guerra, mentre il governo era formato da un gruppo neutralista. Gli aiuti stranieri alle due fazioni minacciarono di accendere nel Paese una interminabile guerra civile, onde si risolvette di convocare una nuova conferenza d'Indocina, il che fu fatto, dopo alcuni vani tentativi, nel 1962. I tredici Stati che convennero in Ginevra alla conferenza si misero d'accordo per una neutralizzazione del Regno, il quale, alla conferenza stessa, dichiarò (seduta del 9 luglio 1962) di obbligarsi a rimanere perpetuamente neutro e, segnatamente, a non affiliarsi a nessuna alleanza militare o comunque contraria allo spirito della neutralità, a non tollerare l'impianto di basi militari straniere sul suolo laotiano e a non sollecitare la protezione d'alcuna coalizione militare. I punti essenziali di questa dichiarazione furono poi recepiti nella dichiarazione che gli Stati partecipanti fecero solennemente, il 21 luglio 1962, al termine della Conferenza e nella quale essi si obbligavano a rispettare la sovranità, l'indipendenza, la neutralità, l'unità e l'integrità territoriale del Regno del Laos.

b. Come l'Austria, il Laos si è obbligato ad ancorare la propria neutralità nella Costituzione. Tuttavia il carattere imperativo della neutralità laotiana sussiste indipendentemente dal disposto costituzionale essendo esso insorto, rispetto al Laos, nel momento della sua dichiarazione unilaterale e, rispetto agli altri partecipanti della conferenza ginevrina, nel momento della dichiarazione finale comune. Rispetto infine agli Stati non partecipi della conferenza, la neutralità laotiana vale solo per quelli che l'hanno espressamente riconosciuta. Gli obblighi di neutralità si limitano comunque, per il Laos, al settore militare. Va poi notato che siccome il Paese era già membro delle Nazioni Unite allorché venne neutralizzato, il suo statuto di neutrale non poté avere influenza alcuna sulla sua ammissione nell'ente internazionale.

c. La neutralità del Laos non può essere comparata né a quella della Svizzera e dell'Austria né a quella della Svezia. In particolare il Laos si è impegnato ad impostare la propria politica estera sui cinque principi della coesistenza pacifica enunciati dagli Stati neutralisti dell'Asia e ribaditi nella conferenza afroasiatica di Bandoeng.

III. CAPITOLO: RAPPORTI, FINO AL MOMENTO ATTUALE TRA LA SVIZZERA E LE NAZIONI UNITE

A. Rapporti con l'Organizzazione

1. *Problema dell'adesione*

a. Il 12 aprile 1945 ancora prima che si riunisse la Conferenza di San Francisco, la delegazione del Consiglio federale per gli affari esteri si è occupata del problema inerente al rapporto della Svizzera nei confronti della costituenda organizzazione. Dopo l'accettazione della Carta di San Francisco, il Consiglio federale istituiva il 3 settembre 1945 un comitato di periti incaricandolo di chiarire un'eventuale possibilità d'adesione. Infine, il 14 e 15 novembre, una commissione consultiva composta di rappresentanti delle cerchie politiche e economiche, diplomatiche e scientifiche, si riuniva per pronunciarsi sulle tre domande seguenti:

- La Svizzera deve presentare all'ONU domanda d'incondizionata ammissione?
- Oppure, la Svizzera deve astenersi da qualsiasi domanda d'adesione?
- La Svizzera deve intavolare trattative intese a disporre l'adesione ma con riserva di non pregiudicare se non la propria neutralità integrale almeno quella militare? In caso affermativo, non sarebbe opportuno intavolare le trattative soltanto nel momento in cui sarà stato chiarito il problema della neutralità?

Diversi membri del comitato di periti hanno tenuto, davanti alla commissione consultiva, conferenze sui singoli aspetti del problema dell'adesione. La commissione stessa, in fine seduta, è giunta alla conclusione univoca «che la Svizzera non può tenersi a margine d'un'organizzazione di portata mondiale come quella delle Nazioni Unite, che perora la pace nel mondo ma che, d'altronde, occorre sia garantita la situazione speciale creata per la Svizzera con il suo stato di perenne neutralità».

b. Nei rapporti dei periti alla commissione consultiva si leggono interessanti accertamenti:

aa. Un perito ha fatto notare che la struttura della nuova organizzazione mondiale è più rigida di quella della Società delle Nazioni e si distingue specialmente per la portata delle competenze del consiglio di sicurezza. Tuttavia, il disciplinamento di voto in seno all'organizzazione costituisce uno scompenso fondamentale fra le grandi potenze e il rimanente dei membri. Ma, da un canto, il Consiglio di sicurezza risulta essere efficiente soltanto se le grandi potenze sono di parere unanime e, dall'altro, tali potenze non sono sottoposte alla disciplina imposta agli altri Stati membri. Il perito

se considera incompatibili il sistema della Società delle Nazioni e la neutralità svizzera, ritiene tuttavia che quest'ultima possa riacquistare significato pratico per inefficienza del Consiglio di sicurezza qualora dovesse nascere un conflitto fra grandi potenze.

bb. Un altro perito, esaminando i vantaggi della neutralità svizzera per altri paesi, fa notare che tale neutralità ha sempre trovato riconoscimento soltanto quando Stati terzi, segnatamente le grandi potenze, potevano trarne o presumere di trarne vantaggio. Nelle loro considerazioni essi hanno sempre attribuito grande importanza alla fidejuzza della politica di neutralità svizzera, fondandosi non tanto sulle dichiarazioni rese pubbliche quanto sulle intenzioni presumibili del Governo elvetico. Il nostro Paese ha fatto le migliori esperienze quando ha potuto stabilire da sé la portata della propria neutralità. Pertanto, il perito rammenta che il nostro paese si è sempre astenuto dall'aderire all'uno o all'altro dei gruppi neutrali in seno alla Società delle Nazioni soprattutto perché «è giustamente cosciente delle caratteristiche speciali della nostra neutralità».

cc. Nell'esaminare il rapporto della carta delle Nazioni Unite rispetto alla neutralità, segnatamente a quella della Svizzera, un altro perito è giunto alla conclusione che con l'adesione del nostro paese quest'ultima verrebbe ad essere toccata in ogni caso. Esso menziona, in particolare, l'articolo 25 della carta, nel quale è disposto l'obbligo degli Stati membri di accettare ed eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza. Una più ampia interpretazione di tale obbligo potrebbe fra l'altro condurre a una prerogativa decisionale del Consiglio nei riguardi degli Stati membri. In ogni caso da tale articolo nasce per ogni Stato membro il dovere di applicare tutti i provvedimenti coercitivi di carattere non bellico che il Consiglio di sicurezza dovesse prendere in virtù dell'articolo 41 della carta. Conformemente all'articolo 42 sarebbe dato anche l'obbligo riguardo a provvedimenti bellici, tuttavia la loro esecuzione resta differita fino alla conclusione del trattato previsto nell'articolo 43. Poiché, secondo il parere del relatore, la Carta non si manifesta circa il contenuto di questo trattato, la Svizzera potrebbe cercare di ottenere su questa via la garanzia della propria neutralità militare.

dd. Per contro, un perito, nel rapporto concernente l'aspetto militare di un'eventuale adesione, è del parere che il tenore del trattato previsto nell'articolo 43 debba essere positivo ovverosia disporre aiuti reali. Egli giunge alla conclusione che la partecipazione a operazioni militari potrebbe attribuire importanza al compito della neutralità, mentre l'acconsentimento al passaggio di truppe equivarrebbe alla rinuncia all'indipendenza. D'altronde, qualche pericolo esiste anche in caso di non adesione, visto il diritto delle Nazioni Unite di esigere che gli Stati non membri abbiano ad agire in conformità a determinati principi (art. 2 num. 6 della Carta).

ee. Un perito si è pure occupato approfonditamente delle eventuali conseguenze d'una non adesione. Esso ha accertato che mediante la carta

non è posto unicamente un limite all'indipendenza degli Stati membri ma, in alcuni punti, anche a quella degli Stati non membri, segnatamente con la disposizione dell'articolo 103 secondo cui, in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dagli Stati membri in virtù della Carta e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, prevarranno gli obblighi derivanti dallo Statuto. Orbene, ancorché secondo il diritto delle genti non possano, mediante stipulazione, essere posti obblighi a Stati terzi, debesi pur sempre tenere conto del carattere speciale della Carta e della portata universale in essa riposta. In pratica, considerata l'importanza d'una organizzazione come quella delle Nazioni Unite, risulterà difficile al singolo Stato non membro d'imporre il proprio punto di vista. Pertanto il perito dà la preferenza a un'adesione con la riserva della tutela della neutralità piuttosto che alla non adesione e, quindi, si associa al parere del perito di cui alle lettere cc, per raccomandare la conclusione d'una convenzione, conformemente all'articolo 43 della Carta, secondo cui il Consiglio di sicurezza rinunci a priori all'aiuto militare della Svizzera.

c. Nella successiva discussione in seno alla commissione consultiva, sono parimente stati esaminati altri punti di vista. Ad esempio è stato osservato che allora non si era ancora provveduto a intrattenere rapporti con l'Unione Sovietica e che tale lacuna comprometteva le possibilità d'un riconoscimento della neutralità. Per contro, un altro membro della commissione non riteneva espressamente necessario di dover attendere l'apertura di questi rapporti anche per il fatto che la costante politica russa sin dai tempi d'Alessandro I è sempre stata interessata alla neutralità svizzera. Circa l'aspetto militare d'un'eventuale adesione, un altro partecipante ha osservato che la necessità di mettere, in determinate circostanze, a disposizione del Consiglio di sicurezza contingenti militari da impiegare all'estero, toccherebbe tutto il sistema militare elvetico. Alcuni hanno pure fatto notare che con l'adesione all'organizzazione sarebbe in ogni caso inevitabile una certa limitazione alla nostra neutralità. Pertanto è stato proposto d'attenersi all'esempio della Svezia. Secondo il parere d'un altro partecipante, l'adesione comporterebbe il passaggio a una politica di neutralità differenziata come già ne è stato il caso con la Società delle nazioni. Orbene, che con tale politica si facciano esperienze infelici è stato dimostrato con le sanzioni prese contro l'Italia durante la guerra d'Abissinia. Anche se da tale esempio, per la particolarità delle circostanze, non possano essere tratte conclusioni valide, esso può pur sempre servire da monito. Infine, il consigliere federale Petitpierre, nella sua allocuzione di chiusura si è espresso come segue:

«Non voglio cercare di fare distinzione fra le qualifiche delle diverse neutralità come integrale, differenziata, economica o militare... Occorre piuttosto chiederci se non sia opportuno di rinunciare a tali designazioni in favore d'un concetto di neutralità più semplificato».

d. Nonostante che il risultato delle ricerche e della consulenza fosse manifestamente favorevole all'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite con la clausola di riserva per la neutralità, il Consiglio federale nel 1946 non ha presentato una domanda d'adesione e tantomeno ha avviato trattative intese a far riconoscere lo stato di neutralità del nostro paese. Il movente per tale atteggiamento è in parte fondato sui risultati dello studio minuzioso degli atti di San Francisco, segnatamente dei rapporti sui negoziati della prima commissione, i quali tuttavia erano noti anche ai periti del 1945 (cfr. II pt., B 1 a). In tali rapporti è reso evidente l'atteggiamento piuttosto negativo delle Nazioni Unite nei riguardi d'una eventuale conciliazione fra uno statuto di neutralità e la Carta. Parimente, la delegazione negoziatrice delle Nazioni Unite, recatasi a Berna nell'aprile per stabilire una convenzione circa la sede in Svizzera dei servizi dell'organizzazione, si è rifiutata di accogliere nel testo della convenzione qualsiasi allusione allo statuto di neutralità della Svizzera (cfr. I pt., III cap. A 2 b). Infine, il primo segretario generale della nuova organizzazione, recatosi in Svizzera nell'estate 1946, nel discorso pronunciato, fra l'altro disse: «I concetti dell'organizzazione internazionale e della neutralità sono posti su due piani diversi e il contatto fra essi rimane quindi escluso».

Simile atmosfera ostile alla neutralità induceva il consigliere federale Petitpierre capo del dipartimento politico, a esprimersi già il 2 aprile 1946 in occasione d'una risposta in Consiglio nazionale per un'interpellanza Börlin, come segue: «La Svizzera, come nel passato è tutt'ora convinta — e le esperienze fatte con la recente guerra lo confermano — che conservando il proprio statuto di neutralità essa può prodigare aiuti migliori di quelli che potrebbe prestare con la partecipazione attiva a sanzioni contro altri Stati» (cfr. BS 1946, CN, pag. 153 e seg. spec. pag. 157). Poiché la rinuncia della Svizzera alla propria neutralità sarebbe in ogni caso autolesiva, l'adesione all'ONU è possibile soltanto in quanto quest'ultima riconosca esplicitamente lo statuto di neutralità del nostro paese.

Il 10 agosto 1946, la Svezia ha fatto domanda d'adesione alle Nazioni Unite senza formulare riserva alcuna quanto alla neutralità. Orbene né il Consiglio di sicurezza né l'Assemblea generale hanno espresso osservazioni riguardanti l'atteggiamento neutrale di questo paese durante le ultime due guerre mondiali. Poiché il nostro parere era quello di non lasciare dubbio circa l'atteggiamento della Svizzera, il capo del dipartimento politico comunicava il 19 ottobre 1946 al presidente dell'assemblea generale delle Nazioni Unite quanto segue:

«Fondamentalmente nulla si oppone all'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite sempreché quest'ultime garantiscano l'integrità dell'attuale statuto internazionale elvetico. Tale statuto concerne soprattutto la neutralità perpetua... L'attuale situazione della Confederazione rispetto alle Nazioni Unite è la seguente:

Nel presupposto che fra lo statuto di neutralità cui la Svizzera non intende rinunciare e la qualità di membro delle Nazioni Unite esista una incompatibilità assoluta, la Svizzera non può aderire alle Nazioni Unite; tuttavia essa si dichiara disposta a partecipare a tutte le attività internazionali svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite sempreché non interferiscano nel campo strettamente militare o politico. Inoltre, la Svizzera è pronta ad agevolare sul proprio territorio l'operato delle Nazioni Unite e, in quanto essa lo ritenga utile, a concedere loro di riunirsi e di istituire servizi a Ginevra negli edifici che essa ha ritirato dalla Società delle Nazioni».

Nel rapporto di gestione del 1946, le direttive concernenti il comportamento della Svizzera rispetto all'ONU sono state ricapitolate come segue: 1 puntuale considerazione dell'attività delle Nazioni Unite; 2 adesione alla Corte internazionale di giustizia e alle organizzazioni speciali; 3 agevolazioni alle Nazioni Unite per stabilirsi in Svizzera. Tali direttive avrebbero dovuto disciplinare per parecchi anni il rapporto fra l'ONU e il nostro Paese.

e. Successivamente, per un lungo periodo, non vi sono più state prese di posizione ufficiali riguardanti l'adesione svizzera all'ONU. Si è ritornati sull'argomento soltanto con la risposta all'interpellanza Bretscher sulla situazione internazionale. In quell'occasione, il Consigliere federale Petitpierre riferendosi al trattato concluso con l'Austria e alla prevista adesione di questo Paese all'ONU nonostante l'obbligo di neutralità, dichiarava, il 29 settembre 1955, davanti al Consiglio nazionale che in tale circostanza si poteva indubbiamente vedere un consolidamento del concetto di neutralità. Tuttavia il parallelismo con l'Austria non può essere sopravvalutato poiché quest'ultimo paese conduce una politica di neutralità adeguata alle proprie caratteristiche (cfr. BS 1955, CN pagg. 410 e 412).

A contare dal 1956 le dichiarazioni sul rapporto della Svizzera rispetto alle Nazioni Unite vanno viepiù accumulandosi. Le riassumiamo brevemente:

aa. Il 12 dicembre 1956, in Nazionale, a proposito del conflitto di Suez, il Consigliere federale Petitpierre ebbe a dichiarare:

«Qualora la Svizzera divenisse membro delle Nazioni Unite... sarebbe illusorio il credere che essa possa influire sulle decisioni. Per contro essa non potrebbe più assumere quei compiti che le Nazioni Unite affidano a Paesi non vincolati politicamente con esse... Il Consiglio federale ritiene che non sia ancora giunto il momento di avviare trattative per l'adesione del nostro Paese alle Nazioni Unite» (BS 1956, CN pag. 259).

bb. Nel rapporto di gestione del Consiglio federale per l'anno 1960 si legge (pag. 169) che il Consiglio federale è stato ripetutamente invitato, soprattutto con l'interrogazione scritta del Consigliere nazionale Georges Borel, a esprimersi in merito all'opportunità d'una domanda svizzera d'ade-

sione alle Nazioni Unite. E esso ha esaminato profondamente il problema ed è giunto alla conclusione che tale adesione sarebbe ora inadeguata e, inoltre, non consoliderebbe affatto la situazione del nostro Paese sul piano internazionale.

cc. Durante le discussioni in Consiglio degli Stati circa la nostra partecipazione ad un prestito delle Nazioni Unite, il consigliere federale Wahlen, capo del dipartimento politico si esprimeva, il 19 settembre 1962, come segue:

«Con ciò è parimente fatto notare che l'atteggiamento della Svizzera nei confronti delle Nazioni Unite rimane immutato. Il Consiglio federale, ora come innanzi, è del parere che la Svizzera ... nella sua qualità di non membro, ma spiritualmente vicina all'ente, può fornire migliori servizi che non con un'adesione».

dd. Nel rapporto di gestione del Consiglio federale per il 1964 è detto (pag. 45) che siamo, ora come innanzi, del parere che non sono ancora dati i presupposti politici e del diritto delle genti per un'adesione svizzera all'organizzazione mondiale. Con l'adesione non si pregiudicherebbe unicamente la condotta d'una politica limpida di neutralità ma sarebbe anche menomata la possibilità del nostro Paese di prestare utili servizi.

ee. Nella risposta all'interpellanza Furgler e Hubacher concernente l'esame della politica estera svizzera il consigliere federale Wahlen diceva il 7 ottobre 1965 in Consiglio nazionale:

«Occorre ritenere che al nostro paese non è sinora risultato nessun svantaggio per il fatto che esso non sia membro. La nostra adesione, come nel passato, rimane vincolata al riconoscimento della neutralità. Quest'ultimo ... è attualmente impossibile venga concesso».

ff. Anche nel rapporto di gestione del 1965 è ribadito che un'adesione sarebbe ancora inopportuna sia rispetto alla Svizzera, sia, in certo modo, rispetto all'ONU, ma che, nondimeno, la questione deve rimanere allo studio. Questo passo occasionò un dibattito in Nazionale durante il quale il capo del Dipartimento politico (16 giugno 1966) ebbe modo di tracciare l'evoluzione dell'ONU negli ultimi venti anni, nonché di accennare alle possibilità d'una nostra adesione, ferma restando la neutralità.

2. Sede delle Nazioni Unite a Ginevra¹.

a. Inizialmente, per la grande importanza assunta dagli Stati Uniti d'America nell'istituzione delle Nazioni Unite, vi è stata una forte pressione intesa a far porre la sede della nuova organizzazione su territorio americano. Tuttavia molte Parti sono state assai riservate in quanto all'elezione di sede sul territorio di uno dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza e hanno inoltre contrapposto il vantaggio d'una sede europea. Infine,

¹ Cfr. messaggio del 28 luglio 1955

la prima assemblea generale del 14 febbraio 1946 risolveva per la sede a Nuova York col pretesto di suscitare, sin dall'inizio, l'interesse dell'opinione pubblica americana.

Senonché, all'istituzione delle Nazioni Unite doveva seguire lo scioglimento della Società delle Nazioni e pertanto si poneva la domanda circa l'impiego degli edifici di quest'ultima società a Ginevra e segnatamente del «Palazzo delle Nazioni». Nel quadro delle misure previste per l'assunzione di taluni diritti e doveri della Società delle Nazioni, le Nazioni Unite decisero, nell'assemblea generale del 12 febbraio 1946, d'inviare una delegazione in Svizzera con l'incarico di trattare, con la società in questione e le autorità federali, la cessione degli edifici in parola. La delegazione giunse a Berna il 4 aprile 1946 per stabilire lo statuto che la Svizzera poteva concedere alle Nazioni Unite qualora s'insediassero nel nostro territorio. Dopo un accordo fondamentale con i rappresentanti del Consiglio federale, i delegati trattarono a Ginevra con quelli della Società delle Nazioni. L'assemblea di quest'ultima società approvava il 18 aprile 1946 una convenzione concernente il trasferimento della proprietà degli edifici in questione. La Svizzera, in considerazione della lunga intesa con la Società delle Nazioni e degli interessi particolari del Cantone di Ginevra era ben propensa a concedere ospitalità anche alla nuova organizzazione politica di portata mondiale. Poiché la delegazione delle Nazioni Unite insisteva su una rapida soluzione del problema concernente lo stabilimento della sede, il 19 aprile si concludeva in Berna una convenzione provvisoria concernente i privilegi e le immunità dell'organizzazione delle Nazioni Unite. Essa è stata firmata l'11 giugno, in nome del Consiglio federale, dal Capo del dipartimento politico e ha preso effetto il 1° luglio con la firma del Segretario generale delle Nazioni Unite. Il 14 dicembre 1946 tale convenzione veniva approvata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite.

b. La convenzione del 19 aprile 1946 era intesa quale soluzione transitoria di breve durata. Pertanto, la delegazione svizzera, sotto la pressione dei rappresentanti delle Nazioni Unite ha ritenuto di poter desistere dall'includere, nel testo in questione, una riserva esplicita in quanto alla sicurezza e alla neutralità svizzera. Infatti, la delegazione dell'ONU aveva pure espresso il desiderio di evitare qualsiasi riferimento alla neutralità poiché ciò avrebbe potuto, in seno all'Assemblea generale, condurre a discussioni dall'esito imprevedibile. Tuttavia la delegazione dell'ONU approvava una dichiarazione consegnata nel verbale delle trattative, fra cui è dato di leggere:

«1. Va da sé che la Svizzera, conformemente al diritto generale delle genti, non assume nessuna responsabilità internazionale per l'esercizio di quelle attività che sono intese ad agevolare la convenzione.

2. Le autorità svizzere, in occasione della possibile conclusione di nuove convenzioni si riservano il diritto di riesaminare i problemi concernenti la tutela degli interessi svizzeri».

Nell'estate dello stesso anno, il Segretario generale delle Nazioni Unite, visitava il nostro paese e il Capo del dipartimento politico ebbe occasione di discutere con lui sullo statuto delle Nazioni Unite in Svizzera. Il risultato della discussione fu che la Svizzera si dichiarò disposta a garantire all'ONU ogni altra agevolazione che essa avesse potuto eventualmente concedere a altre organizzazioni. Ne nacque pure uno scambio di note inteso a completare la convenzione provvisoria del 19 aprile 1946. In una prima nota del 22 ottobre 1946, il consigliere federale Petitpierre menzionava i due punti seguenti, particolarmente importanti per la Svizzera:

« ...

4. Resta inteso che, la Confederazione svizzera declina qualsiasi responsabilità per l'attività in Svizzera dell'organizzazione delle Nazioni Unite, dei suoi organi, dei suoi funzionari e di qualsiasi altra persona che agisca in nome o su mandato dell'organizzazione.

5. Del rimanente, resta inteso che in caso di conflitto fra Stati membri delle Nazioni Unite o fra quest'ultime e Stati terzi le operazioni militari non possono assolutamente essere dirette dalla sede nel nostro Paese.

... »

In un'altra nota pure del 22 ottobre 1946, il capo del dipartimento politico consentiva alle Nazioni Unite l'impiego della stazione «Radio Nations» fino allora usata dalla Società delle nazioni. Nella risposta del 4 novembre, il Segretario generale si dichiarava disposto di presentare, con raccomandazione d'approvazione, la nota svizzera all'Assemblea generale. Detta assemblea l'approvava il 14 dicembre 1946 insieme con la Convenzione provvisoria.

c. La convenzione provvisoria non è mai stata sostituita da nuovi trattati. Il Consiglio federale la presentava all'approvazione delle Camere con il messaggio del 28 luglio 1955. L'approvazione avveniva mediante decreto federale del 29 settembre 1955.

Per il tramite d'uno scambio di note del 5/19 aprile 1963 è stato modificato l'articolo V sullo statuto dei funzionari delle Nazioni Unite e contemporaneamente era cancellato nel titolo il termine «provvisoria».

Nel suo tenore la convenzione del 19 aprile 1946 corrisponde largamente al trattato concluso l'11 marzo 1946 sullo statuto giuridico dell'Organizzazione internazionale del lavoro. La sua stesura è identica a quella della convenzione su privilegi e immunità delle Nazioni Unite, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 13 febbraio 1946. Essa contiene il riconoscimento della personalità giuridica internazionale delle Nazioni Unite come anche la loro capacità in Svizzera e disciplina l'immunità degli edifici e degli archivi, l'esenzione fiscale del patrimonio dell'Organizzazione e le agevolazioni di circolazione concesse. Ai rappresentanti degli Stati membri, siano essi costantemente o temporaneamente presenti a Ginevra, sono riconosciuti i privilegi e le immunità corrispondenti al loro rango.

Parimente dicasi per i funzionari dell'organizzazione in Servizio a Ginevra come anche per i periti temporaneamente incaricati di svolgere una missione. Infine, i «lasciapassare» emessi dalle Nazioni Unite sono riconosciuti quali legittimazioni d'identità.

d. L'ospitalità svizzera offerta in Ginevra alle Nazioni Unite costituisce una manifestazione della nostra politica aperta al promovimento della collaborazione internazionale. Il nostro paese offre notevoli vantaggi alle Organizzazioni e ai delegati. Pur prescindendo dalla situazione geografica favorevole e dalla facilità di comunicazione con tutte le parti del mondo, il nostro paese è quello che — grazie alla neutralità e alla stabilità delle istituzioni statuali — offre un clima politico disteso e uno spirito molto aperto. Inoltre, a Ginevra si parla una lingua che è parimente lingua di lavoro delle Nazioni Unite. Per di più, i rappresentanti ufficiali di tutti gli Stati hanno la certezza di poter entrare in Svizzera senza difficoltà alcuna e di svolgere il loro lavoro indisturbati. Nemmeno va dimenticato che Ginevra offre fra l'altro una schiera di giornalisti molto versati nei problemi internazionali.

Già numerose organizzazioni internazionali hanno la propria sede in Svizzera. Alcune di esse risiedono a Basilea (Banca internazionale dei pagamenti) o a Berna (Unione postale, Ufficio centrale per il traffico ferroviario internazionale) ma la maggior parte ha scelto Ginevra. L'importanza internazionale di quest'ultima città è fondata su una tradizione indiscussa che ha beneficiato anche del notevole apporto in seguito all'istituzione della sede del comitato internazionale della Croce rossa e della Società delle nazioni sciolta nel frattempo. Attualmente Ginevra ospita circa 200 organizzazioni delle quali circa una dozzina godono d'uno statuto intergovernativo. Fra queste le più importanti sono gli organi e le organizzazioni speciali delle Nazioni Unite come la commissione economica europea (ECE), la commissione internazionale degli stupefacenti, l'alto commissariato delle Nazioni Unite per i profughi (UNHCR) la conferenza per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIT), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) l'organizzazione meteorologica mondiale (OMM), l'ufficio internazionale dell'educazione (BIE) recentemente annesso alla UNESCO e la convenzione generale sul commercio e sulle dogane (GATT). Fra le organizzazioni non affiliate all'ONU menzioniamo: l'associazione europea di libero scambio (AELS), l'organizzazione europea di ricerche nucleari (CERN), gli uffici internazionali per la protezione della proprietà intellettuale (BIRPI) e il Comitato interstatale per l'emigrazione europea (CIME). A titolo d'esempio, fra le 150 organizzazioni non governative indichiamo la Lega delle società di Croce rossa e il Consiglio mondiale ecumenico.

e. A Ginevra sono permanentemente rappresentati oltre 80 Governi e organizzazioni intergovernative. Gli impianti notevoli di cui Ginevra è dotata per ospitare le assemblee generali delle organizzazioni che colà risiedono fanno di essa un centro privilegiato di conferenze. Infatti è proprio in questa città che si sono tenute nel 1954 la conferenza sull'Indocina, quelle al vertice delle grandi potenze nel 1955 e, infine, nel 1962, quella per disciplinare lo statuto del Laos (cfr. pt. I, II cap. C. 3).

Negli ultimi anni le Nazioni Unite hanno manifestato una netta preferenza a indire riunioni a Ginevra. Infatti il numero delle riunioni presso il Palazzo delle nazioni a contare dal 1952 fino al 1967 è passato da 1877 a 4119 mentre quello dei delegati e periti convocati, da 7000 è asceso a 22 500.

f. Ciononostante, il centro principale delle Nazioni Unite rimane Nuova York che ne è la sede; Ginevra segue al secondo posto. Essa però è quella che dimostra la maggior concentrazione di organizzazioni speciali e di organi dell'Assemblea generale. Fra Nuova York e Ginevra esiste una certa ripartizione del lavoro. I problemi politici sono trattati a Nuova York, quelli economici e sociali a Ginevra. Una parte delle conferenze periodiche si svolge abitualmente a Ginevra (ad es. sessione estiva del consiglio economico e sociale [ECOSOC], del consiglio d'amministrazione del programma di sviluppo [PNUD], della commissione per i diritti dell'uomo ecc.). Per lo stesso motivo la Svizzera ha cercato di indurre la conferenza mondiale del commercio (UNCTAD) a trasferire la propria sede a Ginevra dove già risiedono istituzioni analoghe come il GATT e la commissione economica europea dell'ONU, e dove il consiglio economico e sociale dell'ONU tiene la propria sessione estiva. Una forte concentrazione d'istituzioni analoghe, fra l'altro, consente agli Stati membri di evitare il mantenimento di delegazioni permanenti in diverse località, fatto che, soprattutto per paesi in via di sviluppo, costituisce un notevole problema finanziario e di personale.

g. La sede delle Nazioni Unite a Ginevra, con quella principale di Nuova York, sono gli unici luoghi nei quali le Nazioni Unite emettono francobolli per conto proprio nella valuta del paese.

h. La Confederazione e il Cantone Ginevra hanno sempre riconosciuto la grande importanza che avrebbe assunto Ginevra ospitando la sede delle Nazioni Unite e di altre importanti organizzazioni internazionali.

Tuttavia, Ginevra, che, quale piattaforma internazionale, svolge un importante compito di politica estera per la Confederazione, negli ultimi anni si è trovata di fronte a ingenti problemi di natura politica, psicologica e finanziaria imposti dall'ampliamento connesso all'aumento della cooperazione internazionale. Primo fra tutti il problema delle perdite finanziarie in seguito all'esenzione fiscale concessa ai funzionari internazionali e, d'altro canto, la crescente spesa pubblica imposta dalla presenza delle organizzazioni internazionali. Infatti i problemi infrastrutturali e i rispettivi

oneri fiscali sono compensati soltanto parzialmente dai vantaggi apportati con la presenza delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali. Così, l'opinione pubblica ginevrina iniziò a essere ostile nei confronti del crescente numero di stranieri e segnatamente di funzionari internazionali. Tale atteggiamento ostile minacciava di pregiudicare i rapporti, fino allora gradevoli, fra Ginevra e le organizzazioni internazionali.

Alfine di porre Ginevra in condizioni di poter offrire anche in avvenire la tradizionale accoglienza agli illustri ospiti internazionali, sono stati presi diversi provvedimenti.

Con decreto federale dell'11 novembre 1964 è stato istituito, di comune intesa con le autorità ginevrine, il fondo immobiliare per le organizzazioni internazionali (FIPOI) il quale mette a disposizione in Ginevra edifici per ospitare le organizzazioni internazionali che non perseguono scopo lucrativo e agevola la costruzione e l'ampliamento di edifici amministrativi e per conferenze che appartengono a organizzazioni internazionali. Il capitale di base della FIPOI ascende a 100 000 fr. ed è stato versato in parti uguali dal Cantone di Ginevra e dalla Confederazione. I mezzi del fondo sono messi a disposizione sotto forma di mutui. Essi sono procacciati dalla Confederazione e la FIPOI li distribuisce alle organizzazioni interessate in forma di mutui remunerati rimborsabili. Tuttavia già prima dell'istituzione della FIPOI, la Confederazione aveva concesso prestiti in favore di organizzazioni internazionali a Ginevra per una somma di 60 milioni rimborsabili e circa 10 milioni a fondo perso. Ad esempio la Società delle Nazioni ha beneficiato nel 1957 e nel 1964 di mutui privi d'interesse di 2, rispettivamente 4,5 milioni, per ammodernare il Palazzo delle Nazioni. Ginevra, dal canto suo, ha concesso prestiti per 47 milioni di franchi e fornito altre prestazioni per, complessivamente, 13 milioni di franchi, come ad esempio due mutui di 6,25 milioni in totale per ammodernare il Palazzo delle Nazioni. In tale cifra delle prestazioni ginevrine non sono compresi i 2 milioni di spese per le conferenze dal 1950 al 1963.

La FIPOI, a contare dalla sua istituzione ha concesso prestiti per circa 265 milioni. I prestiti di costruzione sono concessi all'interesse del 3 per cento ma devono essere restituiti. La prestazione di Ginevra consiste nel mettere a disposizione il terreno e nell'assunzione delle spese di estensione infrastrutturale.

Fra i principali progetti edilizi troviamo l'ampliamento del Palazzo delle Nazioni iniziato nell'aprile 1968 e per il cui finanziamento la FIPOI ha concesso un mutuo di 61 milioni e la Confederazione e il Cantone di Ginevra un contributo a fondo perso di 4 milioni di franchi. L'assemblea generale ha approvato il 21 dicembre 1961 questo progetto d'ampliamento, il cui costo è previsto in 94,6 milioni di franchi. Ad opera ultimata, presumibilmente nel 1972, e col completamento del centro internazionale di conferenze e stampa che la FIPOI avrà fatto costruire per la stessa epoca, Ginevra

sarà in grado di rispondere a tutte le esigenze della collaborazione internazionale e, all'occorrenza, di ospitare anche l'assemblea generale dell'ONU.

Le costruzioni delle Nazioni Unite o della FIPOI sono completate con nuovi edifici e con l'ampliamento di quelli appartenenti alle organizzazioni speciali dell'ONU. I lavori sono attualmente in corso e la FIPOI partecipa al finanziamento segnatamente con 108 milioni all'OIT, 20 all'UIT, 6,5 alla OMM, 19,5 all'UPU e 0,624 al GATT.

Con ciò Ginevra sarà in grado — indipendentemente dall'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite — di conservare la fama e il rango di centro internazionale.

i. Oltre alla FIPOI, che costituisce un valido aiuto per Ginevra, occorre menzionare, quale ulteriore provvedimento federale, l'apertura nel 1966 di una rappresentanza permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali (cfr. I pt., III cap. A 3 c). Tale provvedimento nonché consolidare la presenza federale a Ginevra ha costituito un'agevolazione per le autorità ginevrine.

k. Infine, nel 1966, il dipartimento politico ha elaborato uno studio sociologico sul rapporto fra Ginevra e le organizzazioni internazionali, il cui risultato ha contribuito a chiarire e migliorare il clima psicologico di Ginevra.

l. Il riconoscimento di un migliore coordinamento finanziario fra Confederazione e Ginevra, per gli oneri in parola, ha condotto a un'intesa fra una delegazione federale e una del Governo ginevrino, secondo la quale, per un periodo determinato, è previsto un contributo federale in favore di Ginevra. Ancora durante quest'anno il pertinente messaggio sarà presentato alle Camere.

Con ciò la Confederazione mostra di non omettere alcunché per consolidare la situazione di Ginevra quale sede delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali e per promuovere e agevolare la collaborazione internazionale.

m. Ginevra non è rimasta l'unico centro europeo di collaborazione internazionale. Pure altre città — anche fuori d'Europa — sono interessate ad ospitare conferenze e sedi di organizzazioni internazionali. Ginevra offre però il vantaggio non trascurabile di avere sul proprio territorio edifici e vani che già appartengono all'ONU. Qualora i Governi di altri Stati volessero ospitare la sessione di uno degli organi delle Nazioni Unite, secondo una risoluzione dell'assemblea generale, essi dovrebbero obbligarsi ad assumere le spese eccedenti quelle che si sarebbero avute in Ginevra. Quando poi alla sede dell'ONU in Ginevra non dovesse esserci il posto per un'eventuale sessione, la Confederazione potrebbe, in avvenire, provvedere ad invitare i partecipanti a servirsi del Centro delle conferenze (gestito commercialmente dalla FIPOI) assumendosene le spese.

Come già detto (cfr. pt. I, III cap. A 2 b) nel 1946 è stato garantito alle Nazioni Unite che la convenzione sui privilegi e le immunità dell'ONU trova applicazione per tutti i servizi o le riunioni che le Nazioni Unite trasferiscono, rispettivamente indicano, in Svizzera. Per lungo tempo, questa disponibilità della Svizzera ad ospitare altre organizzazioni e conferenze è stata considerata un ostacolo alla pubblicità attiva intesa a indurre tali organizzazioni o conferenze a scegliere la Svizzera come sede. Considerato però che molti altri Stati si prodigano a invitare le organizzazioni e le conferenze in questione, occorre che in avvenire sia data possibilità alla delegazione svizzera di porre, vantandola, la candidatura di Ginevra, altrimenti quest'ultima città rischierebbe di scadere ad una posizione subordinata. Occorre segnatamente istituire un procedimento speciale che consenta di porre sempre tempestivamente la candidatura di Ginevra, soprattutto se sarà attuata la ripartizione del lavoro fra le sedi dell'ONU di Nuova York e Ginevra, tanto auspicata dal Consiglio federale. In tal modo Ginevra potrebbe ospitare ulteriori organi delle Nazioni Unite operanti nel campo economico e sociale. Ovviamente, la candidatura di Ginevra sarà messa innanzi soltanto quando l'ONU è alla ricerca di sedi. Non si tratta certamente di far trasferire le Organizzazioni già insediate.

3. La rappresentanza svizzera presso le Nazioni Unite

a. Contrariamente alla conferenza per la pace di Parigi nel 1919, quella di San Francisco non ha dato alle nazioni rimaste neutrali possibilità di pronunciarsi sui disegni della Carta delle Nazioni Unite. Pertanto la Svizzera non ha seguito l'esempio del Portogallo e della Svezia ed ha rinunciato di delegare un osservatore inufficiale (cfr. BS 1945, CN pagg. 254 e 256 seg.). Nondimeno, il Consiglio federale fece seguire sul posto dal professor Rappard (cfr. BS 1946, CN pag. 155) i lavori della commissione preliminare e del suo comitato esecutivo durante la fase transitoria fin al momento della istituzione dell'organo definitivo (giugno 1945 fino a marzo 1946). I lavori della prima parte della prima assemblea generale a Londra sono stati seguiti dalla nostra ambasciata; alla seconda parte, tenutasi a Flushing Meadows, il Consiglio federale, seguendo il desiderio del Segretario generale, vi inviò una delegazione d'osservatori. Quest'ultima era composta dall'ambasciatore di Svizzera a Washington e dal capo dei servizi degli affari politici e delle organizzazioni internazionali del dipartimento politico (Rapp. gest. 1946 pag. 143). Il Consiglio federale ha delegato osservatori anche alla seconda assemblea generale e alla prima parte della terza (Rapp. gest. 1947 pag. 117).

b. Nell'estate 1946 il Consiglio federale istituiva presso il consolato generale di Nuova York un ufficio di collegamento con la sede delle Nazioni Unite, al quale inizialmente collaboravano due funzionari che dovevano procurare materiale di documentazione sull'attività delle Nazioni Unite

(Rapp. gest. 1946 pag. 143 - 1947 pag. 47). Il 5 novembre 1948, il Consiglio federale decideva di trasformare questo ufficio di collegamento in missione autonoma, mettendole a capo un osservatore permanente accreditato presso il Segretariato generale. Quale primo osservatore è stato chiamato il consigliere di legazione Wagnière (Rapp. gest. 1948 pag. 110). Gli succedettero negli anni seguenti: i ministri Lindt (1953-56), Soldati (1956-57) e Schnyder (1957-61) e gli ambasciatori Thalmann (1961-66) e Turrettini (a contare dal 1966). Con tale provvedimento si è evitato di dover continuamente delegare missioni speciali.

La missione dell'osservatore permanente e l'osservatore stesso non godono d'un chiaro statuto giuridico (cfr. il parere del Segretario generale dell'ONU in doc. St/LEG/8 del 22 agosto 1962, pag. 236 e doc. A/CN 4/L 118 dell'8 marzo 1967 pag. 98 e segg. e inoltre il disciplinamento proposto da El-Erian della commissione per il diritto internazionale: Terzo rapporto sulle relazioni fra gli Stati e le federazioni intergovernative Doc. A/CN 4/203/Add. 5 del 31 luglio 1968, pag. 14 e segg.).

Nella Carta stessa sono previsti unicamente i rappresentanti permanenti degli Stati membri (art. 105 num. 2). Nella pratica i rapporti fra osservatori e sede sono analoghi a quelli fra i rappresentanti permanenti e la sede. All'osservatore sono parimente concesse agevolazioni per accedere alle deliberazioni pubbliche degli organi dell'ONU. Per contro la sua situazione è resa difficile per il fatto che talvolta nascono controversie circa la presenza di osservatori. Esse non concernono però la Svizzera ma piuttosto gli Stati divisi di Germania, Corea e Vietnam. Ma tali divergenze si ripercuotono anche sullo statuto del nostro osservatore. Pure non chiarita è la situazione giuridica dell'osservatore e della sua missione rispetto allo Stato sede delle Nazioni Unite. Grazie alla comprensione dell'Autorità statunitense, il nostro osservatore figura sull'elenco dei Membri dell'ambasciata di Svizzera a Washington e pertanto egli gode di privilegi e immunità diplomatiche. I suoi collaboratori figurano come funzionari del consolato generale di Nuova York e sono trattati come tali.

Il compito dell'osservatore è consistito sin dall'inizio nell'informare il Consiglio federale circa l'attività delle Nazioni Unite e dei propri organi e nel trasmettere tutte le comunicazioni dell'ONU dirette alla Svizzera. Inoltre l'osservatore rappresenta la Svizzera in tutti gli organi che risiedono a Nuova York cui partecipa la Svizzera e in tutte le sessioni di altri organi e organizzazioni speciali che si tengono in quella città e di cui la Svizzera è membro. Infine, l'osservatore trasmette le risposte della Svizzera alle richieste delle Nazioni Unite e funge da collegamento con il Segretario generale nei casi in cui la Svizzera partecipi, in un modo qualsiasi, all'attività delle Nazioni Unite. Attualmente, per adempiere ai propri compiti, l'osservatore dispone di quattro collaboratori diplomatici e di quattro funzionari di cancelleria. Durante le sedute dell'assemblea generale la missione è

completata con altri funzionari diplomatici. L'osservatore non è un semplice spettatore. Egli è ammesso all'assemblea generale, al consiglio di sicurezza e a tutte le sedute pubbliche della commissione. Inoltre, riceve tutta la documentazione delle Nazioni Unite ed è considerato come rappresentante d'uno Stato che non partecipa al meccanismo politico delle Nazioni Unite ma che nondimeno è molto vicino all'organizzazione. Il contatto permanente con i rappresentanti d'altri Stati gli consente di dare alla Centrale informazioni preziose, di chiarire il punto di vista della Svizzera e di impartire altre informazioni a terzi.

c. La crescente importanza della sede europea delle Nazioni Unite a Ginevra ha indotto il Consiglio federale a istituire mediante decreto del 28 dicembre 1965 la carica d'un osservatore permanente presso la sede delle Nazioni Unite a Ginevra (Cfr. Rapp. gest. 1965 pag. 42. Dal 1966 al 1968 ministro Keller a contare dal 29 febbraio 1968, ministro Humbert). I compiti sono analoghi a quelli dell'osservatore a Nuova York. Inoltre egli rappresenta la Svizzera presso gli organi e le organizzazioni speciali delle Nazioni Unite residenti a Ginevra, cui il nostro paese è membro, come anche presso le organizzazioni intergovernative non membre dell'ONU che pure risiedono in quella città. Nella qualità di rappresentante dello Stato sede, gli incombe parimente la vigilanza sull'osservanza dei trattati di residenza conclusi con il nostro Paese. Attualmente l'osservatore dispone di un collaboratore diplomatico e di tre funzionari di cancelleria: né lui né i suoi collaboratori godono di privilegi di sorta.

Durante la presenza a Ginevra del Segretario generale inoltre vi è possibilità d'incontro con il capo del dipartimento politico. Già per motivi strettamente inerenti al protocollo, ciò facilita moltissimo la discussione fra il nostro paese non membro e il Segretario generale. Se Ginevra non fosse sede secondaria delle Nazioni Unite non sarebbe data tale possibilità regolare d'incontro.

4. Svizzeri al servizio delle Nazioni Unite

a. Nonostante che la Svizzera non sia membro dell'organizzazione mondiale, alcuni suoi cittadini rivestono cariche importanti in seno ad essa. Così, due svizzeri sono stati successivamente alti commissari delle Nazioni Unite per l'aiuto ai profughi. Trattasi di A. Lindt, dal 1957 al 1960 e di F. Schnyder dal 1961 al 1965. Altri tre nostri concittadini hanno svolto missioni in qualità di rappresentanti speciali: V. Umbricht (Congo 1960), E. Zellweger (Laos 1960) e E. Thalman (Gerusalemme 1967). Inoltre, i nostri F. Real (Siria 1963-1965) e H. Monfrini (Gabon e Repubblica Centrafricana 1964-1966) sono stati rappresentanti permanenti dei programmi di sviluppo (PNUD) dell'ONU in questi paesi. Nell'ottobre 1967, il colonnello divisionario Brunner è stato designato dall'UNESCO a commissario generale dei beni culturali nel Medio Oriente. Due nostri compatrioti sono stati

designati segretari in seno a commissioni permanenti dell'organizzazione, segnatamente J. Dittert per la commissione degli stupefacenti e M. Raymond per la commissione dei funzionari.

b. Diversi cittadini svizzeri hanno rivestito o rivestono ancora alte cariche in seno alle organizzazioni speciali. Parleremo di loro nel trattare le singole organizzazioni (cfr. I.a parte, III Cap., C 2 b). Altri confederati hanno operato in qualità di periti sia per le Nazioni Unite, sia per le organizzazioni speciali. Fra questi menzioniamo i già consiglieri federali Chaudet e Wahlen, gli ambasciatori Grässli e Ruegger e i professori Grossen e Guggenheim.

B. Rapporto della Svizzera rispetto a determinati provvedimenti delle Nazioni Unite

1. Agevolazioni e aiuti concessi alle Nazioni Unite

a. Il Consiglio federale, nell'allestimento delle direttive del 4 luglio 1958 (cfr. pt. I, II cap. B 5 b hh) concernenti il sorvolo della Svizzera da parte di aerei militari e governativi di altri Stati, non ha previsto un disciplinamento speciale in favore delle Nazioni Unite. Tuttavia, tale disciplinamento è nato dalla pratica:

aa. Già a fine novembre 1956, su richiesta delle rappresentanze diplomatiche di Danimarca, Norvegia e Svezia, il Consiglio federale aveva permesso a questi Stati di fruire dello spazio aereo elvetico durante sei mesi affinché essi potessero approvvigionare le proprie truppe stazionate in Egitto, nel quadro del programma dell'UNEF. Soltanto per il trasporto di munizioni doveva essere chiesto, di caso in caso, un permesso speciale. Successivamente tale concessione è stata regolarmente rinnovata fino al ritiro dell'UNEF nel maggio 1967, senza che la riserva concernente il trasporto delle munizioni fosse esplicitamente ripetuta. In virtù del disciplinamento generale fondato sul decreto del 1949 (cfr. I.a parte, II cap., B 5 b bb) concernente il materiale bellico, ciò non era strettamente indispensabile. Per contro, la Svizzera si è sempre riservata il diritto di revocare in ogni momento l'autorizzazione qualora motivi di difesa del paese lo giustificassero.

bb. Nell'estate del 1960, durante le operazioni delle Nazioni Unite nel Congo, il Canada e la Svezia chiesero il permesso di sorvolare il nostro Paese. Per riguardo alle tensioni politiche presenti all'inizio delle operazioni, tale permesso è stato inizialmente concesso per ogni singolo caso. Successivamente, esso è stato concesso, come per l'UNEF, in forma di autorizzazione generale intestata alla sede europea delle Nazioni Unite e valida sei mesi. Recentemente, tali autorizzazioni generali sono concesse «per voli occasionali o regolari al servizio delle Nazioni Unite». Esse comprendono anche il diritto d'atterramento su territorio svizzero.

cc. Nel 1962, quando in virtù del trattato fra Indonesia e Olanda, le truppe di quest'ultimo paese dovettero essere ritirate dalla Nuova Guinea occidentale di allora (attualmente Irian-Barat), il Governo olandese chiese il permesso di effettuare il trasporto attraverso lo spazio aereo svizzero. Tale permesso è stato concesso il 17 settembre 1962 in virtù delle agevolazioni che la Svizzera concede per l'esecuzione di trattati conclusi sotto l'egida delle Nazioni Unite.

dd. A contare dall'inizio dell'azione dell'ONU a Cipro, nella primavera del 1964, il Canada e la Svezia fruiscono d'un permesso di sorvolare il nostro Paese e di atterrarvi, valido sei mesi e rinnovabile di volta in volta. Esso concerne il trasporto d'approvvigionamento per i contingenti dell'UNFICYP.

Come risulta dalla pratica, per i voli inerenti all'attività pacifista delle Nazioni Unite che non trasportano né truppe né materiale bellico, sono concesse agevolazioni che oltrepassano i limiti stabiliti nelle direttive del Consiglio federale.

b. In considerazione degli ingenti costi dell'azione dell'ONU nel Congo (ONUC) e del rifiuto opposto da diversi Stati di assumersene una parte nell'ambito dei propri contributi obbligatori, l'assemblea generale ha deliberato, il 20 dicembre 1961, l'assunzione di un mutuo di 200 milioni di dollari. Il segretario generale consegnava il 10 gennaio 1962 una nota al nostro osservatore a Nuova York nella quale era comunicata la decisione e si invitava la Svizzera a partecipare al mutuo. Nonostante il parere critico di molte cerchie della popolazione, il Consiglio federale era del parere di approvare fundamentalmente una partecipazione svizzera al mutuo. Quando il segretario generale, mediante lettera del 17 aprile 1962 garantiva alla Svizzera che il proprio contributo sarebbe stato impiegato esclusivamente per scopo civile, il Consiglio federale decise di proporre alle Camere la partecipazione secondo il saggio abituale dello 0,95 per cento corrispondente a quello dei contributi svizzeri alle spese per attività non politica dell'organizzazione. Secondo tale aliquota risultava un mutuo di 1,9 milioni di dollari.

Nel messaggio del 4 giugno 1962 il Consiglio federale faceva notare che l'esistenza delle Nazioni Unite dipendeva dal finanziamento delle proprie azioni pacifiste e che la tutela della pace nel mondo, d'altro canto, poteva essere garantita soltanto da un'organizzazione conciliativa operante su scala mondiale. Pertanto, essendo l'esistenza delle Nazioni Unite nell'interesse della Svizzera, quest'ultima non può praticare una politica d'isolamento e d'indifferenza. Anzi, occorre che sia chiarito più che mai il carattere di portata mondiale della nostra neutralità e della politica che ne risulta. Orbene ciò può proprio essere attuato nell'ambito d'una organizzazione universale. La concessione del mutuo evidentemente non pregiudica

la nostra neutralità già per il fatto che l'azione dell'ONU nel Congo è avvenuta su esplicito invito del Governo congolese e senza alcun nesso con le disposizioni coercitive previste nella Carta. Anche se il contributo svizzero fosse stato impiegato contrariamente alle assicurazioni del segretario generale, ciò non avrebbe in nessun caso pregiudicato la nostra neutralità. Tale parere è stato reiteratamente espresso dal consigliere federale Wahlen davanti al Consiglio nazionale (BS 1962, CN pag. 591 e segg.); questo ultimo doveva poi approvare il credito a grande maggioranza. Il Consiglio degli Stati si è associato senza alcun voto contrario (BS 1962, CSt pag. 251).

2. *Partecipazione diretta e indiretta a talune azioni pacifiste delle Nazioni Unite*

a. In generale

La Svizzera pur non essendone membro è sempre stata pronta, in singoli casi, a prestare determinati servizi alle Nazioni Unite. Essa ha potuto fondarsi sul diritto comune di neutralità come anche sulla disposizione della prima convenzione dell'Aia del 1907 concernente la composizione pacifica di controversie internazionali, secondo la quale ciascun Stato è autorizzato ad offrire i suoi buoni servizi, tale offerta non potendo mai essere considerata un'azione d'inimicizia. Orbene, con la crescente e sempre più stretta interdipendenza in cui vengono a trovarsi continenti e Stati, anche il nostro Paese non può rimanere indifferente davanti a qualsiasi conflitto, ancorché divampi lontano dai nostri confini, e pertanto è parimenti nell'interesse della Svizzera di collaborare per cercare una composizione pacifica (cfr. Spiegazioni del CF nel rapporto sulla Corea FF 1955).

La partecipazione della Svizzera alla commissione d'armistizio in Corea costituisce un caso speciale (cfr. 1.a parte, II cap. B 5 *b dd*). In questo caso l'operato svizzero è stato chiesto per una controversia la quale, de jure, scindeva le Nazioni Unite da una parte e la Corea del Nord e la Repubblica popolare di Cina dall'altra. Pertanto, è stato significativo il fatto che l'invito alla partecipazione svizzera non è stato emanato dalle Nazioni Unite ma dagli Stati Uniti d'America quale maggior potenza al fianco della Corea del Sud.

b. L'azione di Suez 1956/57

aa. La violazione del territorio egiziano da parte di truppe israeliane, il 29 ottobre 1956, e il successivo intervento della Francia e della Gran Bretagna hanno indotto, già il 30 ottobre, il Consiglio di sicurezza a convocare, contro il parere francese ed inglese, un'assemblea generale straordinaria. Quest'ultima prendeva il 2 novembre una risoluzione nella quale erano chieste la cessazione delle ostilità e l'istituzione d'una truppa internazionale di polizia. Le ostilità cessarono il 7 novembre e, già il 9 novembre, erano

giunte al segretario generale le offerte di contingenti di parecchi Stati per la creazione della truppa di polizia.

bb. L'8 novembre 1956 il Segretario generale chiedeva alla Swissair se potesse trasportare le truppe in questione (3800 uomini) da Napoli in Egitto. Il 12 novembre avvenne un'intesa circa l'esecuzione di questo compito. Il Dipartimento politico non ebbe nulla in contrario e chiese unicamente che nel contratto fosse contenuta una disposizione sulla garanzia per il rischio di guerra e che gli aerei, nel volo di ritorno, fossero messi alla disposizione dei cittadini svizzeri che intendessero rimpatriare. I trasporti ebbero luogo conformemente al contratto fra il 15 e il 25 novembre.

cc. Già durante le trattative del Segretario generale con la Swissair alcune voci insinuarono che la Svizzera, mediante la propria compagnia di navigazione aerea traeva vantaggio materiale dagli intenti pacifisti delle Nazioni Unite. Nonostante che la Swissair non sia un'impresa statale, il dipartimento politico propose al Consiglio federale l'assunzione delle spese di trasporto come contributo svizzero alla tutela della pace nel Medio Oriente. Nella proposta del 22 novembre 1956 è dato di leggere:

«Per ragioni politiche ed inerenti al diritto delle genti, nulla si oppone alla concessione di un contributo svizzero all'operazione dell'ONU, poiché quest'ultima e l'Egitto non sono in stato di guerra fra loro e tantomeno la missione delle truppe dell'ONU riveste il carattere di sanzione contro violatori della pace; essa è invece una tipica missione di pace cui la Svizzera, se non può partecipare con l'invio di truppe, può almeno concedere, senza timore alcuno, un contributo alle spese».

Il Consiglio federale condivise questo parere e il 23 novembre decise di assumere i costi del trasporto per una somma di 1,68 milioni di franchi.

dd. Il nostro osservatore a Nuova York, in un rapporto del dicembre 1957 sottolineava il parere del Consiglio federale come segue:

«L'UNEF è completamente estranea al Consiglio di sicurezza e al capitolo VII della Carta. Trattasi unicamente d'una nuova tendenza di assicurare la pace mediante una raccomandazione dell'Assemblea generale in una regione in cui essa si trova minacciata. La presenza dell'UNEF presuppone il consenso di tutti i Paesi partecipanti o sul cui territorio essa è stazionata».¹

c. L'operazione nel Congo (1960/61)

aa. Già subito dopo l'inizio dell'intervento delle Nazioni Unite nel Congo (cfr. allegato IV *h*) dove quest'ultime, secondo il desiderio di quel Governo, dovevano prestare aiuto militare e tecnico per mantenere l'ordine pubblico e l'amministrazione statale, il Segretario generale si rivolgeva, il 17

¹ Cfr. tuttavia il parere del Segretario generale circa il ritiro delle truppe della pace da parte del Consiglio di sicurezza, conformemente al capitolo VII nella Carta; I pt., III cap. B 3 *b* del presente rapporto.

luglio 1960, al Consiglio federale chiedendo se la Swissair non potesse trasportare, da Pisa a Leopoldville, i viveri di cui il Congo abbisognava. Il consigliere federale Petitpierre rispondeva a volta di corriere che la Swissair era a disposizione entro i limiti del possibile e che la Svizzera avrebbe partecipato all'azione mediante fornitura di alimenti e altri prodotti. Il 19 luglio, il Segretario generale chiedeva urgentemente l'invio in Congo d'un gruppo di medici civili. Il Consiglio federale adempì anche questa richiesta. Successivamente furono messi a disposizione delle Nazioni Unite anche diversi periti e tecnici svizzeri, soprattutto in quanto concerne il campo delle telecomunicazioni.

bb. Tale atteggiamento positivo della Svizzera nelle vicende delle Nazioni Unite nel Congo è estesamente giustificato nella proposta del Dipartimento politico al Consiglio federale del 6 settembre 1960:

La Svizzera ha riconosciuto sin dall'inizio che l'azione dell'ONU nel Congo era intesa a tutelare la pace e la sicurezza mondiali. Il nostro Paese beneficia indirettamente dei risultati ottenuti dall'ONU in Congo. La Svizzera ha ripetutamente dimostrato di essere cosciente del proprio compito umanitario e della propria situazione speciale di Stato neutrale. Trattasi ora di giustificare tale atteggiamento speciale in un problema d'importanza particolare... Numerosi Paesi hanno raccolto l'appello del Segretario generale ed hanno messo a disposizione periti, alimenti, medicamenti o capacità di trasporto. Pertanto il contributo svizzero deve essere considerato nel complesso d'un'azione internazionale.

Riguardo alla nostra neutralità, nella proposta al Consiglio federale si legge «che, secondo il punto di vista politico e del diritto delle genti, nulla si oppone al contributo svizzero all'azione dell'ONU. Quest'ultima svolge un'attività prettamente pacifista. Non esiste stato di guerra e il trasporto di truppe nel Congo serve esclusivamente alla tutela della pace mondiale. Al fine di evitare di essere coinvolti nelle tensioni interne congolese, abbiamo disposto che i nostri aerei entro i confini del Congo trasportassero unicamente viveri e mai truppe».

cc. Quindi i voli della Swissair non si sono svolti unicamente fra l'Europa e il Congo ma, più tardi, anche entro i confini congolese. Inizialmente, nel luglio 1960, il Consiglio federale si era opposto a questi secondi trasporti facendo valere l'insufficiente assistenza negli aeroporti congolese che pregiudicava l'incolumità di equipaggi e macchine. Tuttavia in seguito a rinnovata e insistente preghiera del segretario generale, il Consiglio federale diede il proprio consenso.

La Swissair è stata l'unica compagnia straniera di navigazione aerea civile che abbia effettuato trasporti nell'interno del Congo. Complessivamente essa ha compiuto 14 voli internazionali e 19 interni trasportando 251 000 kg di merci e 520 persone. Il costo complessivo di questi voli (1 361 000 fr.) è stato assunto dalla Confederazione poiché, come è specificato nella proposta del 6 settembre 1960 del dipartimento politico «il no-

stro ideale e la nostra fama sarebbero rovinati se dovessimo presentare il conto alle Nazioni Unite. Oltre alla Swissair anche la Balair aveva operato nel Congo. Essa, in virtù di trattative dirette aveva messo a disposizione dell'ONU per parecchie settimane quattro velivoli con equipaggio. Quest'ultima compagnia, essendo privata, avrebbe dovuto far sopportare all'organizzazione le spese d'assicurazione contro i rischi della guerra, ciò che avrebbe rincarato le proprie prestazioni. Considerata la tragica situazione del Congo, il Consiglio federale decise il 13 gennaio 1961 di assumere pure il costo di tale assicurazione per un importo di 137 700 franchi.

dd. Sin dalle prime richieste del Segretario generale, il Consiglio federale si era dichiarato disposto a partecipare alle azioni di distribuzione di alimenti e medicinali promosse dall'ONU. Già il 18 luglio una prima spedizione lasciava la Svizzera. Successivamente il Consiglio federale mise a disposizione dell'UNICEF 10 tonnellate di latte in polvere. Nel febbraio 1961 esso partecipò a un'azione contro la fame nel Kasai. Considerando anche una fornitura completa al CICR, la spesa complessiva per alimenti e medicinali inviati ascende a 396 100 franchi.

ee. A richiesta del Segretario generale, il 26 luglio 1960 il Consiglio federale decideva di inviare nel Congo un gruppo di medici civili. Quest'ultimi raggiungevano la loro destinazione già il 28 luglio e svolgevano la propria attività presso l'ospedale Kintambo di Kinshasa fino al 31 marzo 1969. Le spese pertinenti sono state sopportate dalla Confederazione per un importo di 8,7 milioni di franchi fino a fine 1968.

ff. Il 3 gennaio 1961 il segretario generale chiedeva al capo del dipartimento politico un contributo svizzero al finanziamento dei fondi istituito con le operazioni nel Congo. Il consigliere federale Petitpierre negava il contributo con la seguente motivazione:

La situazione congolese trova da noi un giudizio pessimista... L'opinione pubblica e le Camere federali, competenti per la concessione del contributo, sarebbero attualmente contrarie al sostegno finanziario nel Congo. Il mio Governo, al quale ho presentato la richiesta, è, come nel passato, pronto a sostenere le vostre proposte dando però la preferenza ad azioni precipuamente umanitarie e tecniche.

d. La commissione d'inchiesta nel Vietnam (1963)

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, su richiesta del presidente sudvietnamita Ngo Dinh Diem, decideva l'8 settembre 1963 d'inviare a Saigon una commissione d'inchiesta. Il 17 ottobre il Gabinetto del segretario generale chiedeva all'osservatore svizzero se il consolato generale svizzero di Saigon non potesse mettersi a disposizione della commissione per la trasmissione di notizie. Dopo l'approvazione di tale procedimento da parte del Governo di Saigon, il nostro consolato generale allestiva il colle-

gamento telegrafico fra la commissione e Nuova York, a spese della Confederazione.

e. L'intervento delle Nazioni Unite a Cipro

aa. Nel dicembre 1963 scoppiarono sull'isola di Cipro ostilità fra la comunità greca e quella turca che minacciavano di provocare l'intervento della Grecia e della Turchia a sostegno dei rispettivi compatrioti. Pertanto, il 4 marzo 1964, il Consiglio di sicurezza decise all'unanimità e con l'approvazione degli Stati direttamente interessati, di inviare a Cipro una truppa d'intervento (UNFICYP) per separare i due gruppi nemici. L'ordine di preparare la truppa è stato impartito al Segretario generale. Inizialmente la durata dell'intervento era prevista per tre mesi, ma successivamente dovette essere prorogata più volte. Il mantenimento della truppa è stato finanziato dagli stati partecipanti, da Cipro stesso e da contributi volontari di altri stati.

bb. Il 6 marzo 1964, il Segretario generale delle Nazioni Unite chiedeva al Consiglio federale se la Svizzera fosse disposta a partecipare, in qualsiasi modo, all'azione su Cipro. Nella seduta del 26 marzo, il Consiglio federale decideva di versare un contributo di 75 000 dollari. Il nostro esecutivo era del parere che in questa faccenda occorresse dimostrare la solidarietà internazionale dello stato neutrale non membro, soprattutto per il fatto che a Cipro si trattava dell'adempimento di un compito umanitario e anche perché il paese in questione, in quanto Stato europeo, aveva un diritto completo alla solidarietà della Svizzera nel quadro dell'Europa. Secondo il Consiglio federale, l'intervento di cui si tratta costituiva il prototipo delle operazioni pacifiste che non ledavano nessuno Stato poiché tutti i partecipanti l'approvavano, pertanto la Svizzera non doveva nutrire nessuna preoccupazione in quanto alla propria neutralità.

cc. Il contributo federale di 75 000 dollari corrispondeva, all'incirca, all'aliquota dei contributi per le attività delle Nazioni Unite cui partecipa la Svizzera. Inoltre, il Consiglio federale aveva esaminato altre possibilità di partecipare all'azione cipriota. Tuttavia è stato accertato che, contrariamente a quanto avvenne nel Congo, il compito della truppa della pace e i provvedimenti adottati dal segretario generale non lasciavano più nessun agio per ulteriori partecipazioni della Svizzera. Successivamente il soggiorno della truppa dell'ONU continuò a prolungarsi poiché gli sforzi di mediazione delle Nazioni Unite rimasero privi di successo. Conseguentemente, il Consiglio federale rinnovò ripetutamente il contributo della Svizzera nonostante che si sia talvolta chiesto se non fosse più conveniente interrompere la partecipazione. Infatti se, da un canto, i progressi realizzati dovevano far sperare in una rapida soluzione della controversia, dall'altro, i nuovi incidenti mettevano a dura prova la necessità della presenza delle truppe dell'ONU. A fine 1968, il contributo della Svizzera, raggiungeva quindi complessivamente i 4,7 milioni di franchi.

f. La crisi del 1967 nel Medio Oriente

aa. Nel corso d'una breve guerra di 6 giorni contro gli Stati Arabi confinanti, Israele riuscì ad occupare, agli inizi di giugno 1967, parte dei territori della Giordania, Siria e Repubblica Araba Unita. Malgrado i territori occupati fossero retti dal diritto d'occupazione in tempo di guerra, Israele decise di assumere direttamente l'amministrazione del settore giordano di Gerusalemme. Tale decisione condusse a vive discussioni nell'ambito delle Nazioni Unite; l'assemblea generale dell'ONU incaricava, il 14 luglio 1967, il segretario generale di fornire ad essa e al Consiglio di sicurezza un rapporto sulla situazione a Gerusalemme. L'8 agosto, il segretario generale, per il tramite dell'osservatore svizzero presso le Nazioni Unite, chiedeva al Consiglio federale se la Svizzera fosse in grado di mettergli a disposizione una personalità che potesse rappresentarlo a Gerusalemme in una missione d'osservazione. Il Consiglio federale rispondeva il 9 agosto di essere disposto ad esaudire tale desiderio e di mettere, quindi, a disposizione il Ministro Thalmann, capo della divisione per le organizzazioni internazionali del dipartimento politico.

bb. Con lettera del 12 agosto, il Segretario generale delle Nazioni Unite specificava al suo rappresentante i propri compiti, consistenti nella comunicazione di tutte le informazioni possibili circa l'amministrazione della città di Gerusalemme da parte di Israele e, segnatamente, sulla situazione della popolazione araba nella parte vecchia della città. Inoltre era specificato di tralasciare in ogni caso la conduzione di negoziati. Il ministro Thalmann soggiornò a Gerusalemme dal 21 agosto fino al 3 settembre 1967 e poté portare completamente a termine la propria missione. Il suo rapporto costituì, per il Segretario generale, una fonte d'informazioni dirette e oggettive sulla situazione a Gerusalemme. Il Consiglio federale, mediante una comunicazione alla stampa del 15 agosto 1967, giustificava come segue l'incarico impartito al ministro Thalmann:

Il Consiglio federale ha dato seguito alla richiesta del Segretario generale per dimostrare la prontezza nel sostenere tutti i provvedimenti intesi a ripristinare la pace nel vicino Oriente e per manifestare la propria volontà di collaborare a tale scopo con le Nazioni Unite.

cc. Parimente, su richiesta del Segretario generale, il Consiglio federale decideva, l'11 agosto 1967, di mettere a disposizione della Commissione delle Nazioni Unite per la vigilanza sull'armistizio in Palestina (UNTSO) un alto ufficiale delle truppe sanitarie, il colonnello Züst. Quest'ultimo ha soggiornato nel vicino Oriente dal 22 agosto fino al 23 novembre 1967, per organizzarvi il servizio sanitario della Commissione di vigilanza.

dd. Il 22 agosto 1967, il Segretario generale delle Nazioni Unite, per il tramite dell'osservatore svizzero a Nuova York, si rivolgeva al Consiglio federale per chiedere se la Svizzera non potesse mettere a disposizione del

gruppo d'osservatori dell'UNTSO, nel vicino Oriente, un aereo militare del tipo DC3. Poiché la nostra arma aerea non dispone di velivoli di questo tipo, il Consiglio federale cercò un'altra soluzione. Infine le Nazioni Unite conclusero direttamente con la Balair un contratto «charter». Nella seduta del 18 settembre 1967, il Consiglio federale decise di assumersi i costi dell'aereo e di due equipaggi per la durata d'un anno. Tale spesa fu stimata a circa 1 milione di franchi. In tale circostanza, l'Esecutivo, considerando che gli Stati membri delle Nazioni Unite contribuiscono ai costi dell'UNTSO per il tramite del bilancio ordinario dell'Organizzazione, e che l'attività dell'UNTSO è pur sempre nell'interesse di tutti i popoli, ritenne equo che anche la Svizzera dovesse contribuire adeguatamente a tale azione comune delle Nazioni Unite. Pertanto esso decideva, il 10 luglio 1968, di assumersi le spese dell'aereo per un ulteriore anno.

3. Il problema della partecipazione svizzera a una truppa internazionale per la pace

a. Per la prima volta, durante la crisi di Suez del 1956, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite raccomandava l'istituzione di una truppa per la pace la quale avrebbe dovuto svolgere il controllo sui territori della Repubblica Araba Unita che Israele aveva occupato al fine di evitare ostilità fra le forze armate di questi due Stati. Il segretario generale ebbe l'incarico di istituire tale truppa composta di contingenti messi a disposizione volontariamente dagli Stati membri. Già in occasione dell'intervento delle Nazioni Unite nel Congo, sul fondamento d'una decisione del Consiglio di sicurezza, era stata istituita una truppa d'intervento secondo gli stessi principi. Parimenti, a contare dal 1964, è presente a Cipro una truppa delle Nazioni Unite composta di diversi contingenti ordinati dal Consiglio di sicurezza.

In tutti e tre i casi la mobilitazione di truppe dell'ONU non è avvenuta in applicazione delle disposizioni della Carta, concernenti la sicurezza collettiva (quindi il capitolo VII della Carta) e tanto meno sul fondamento della deliberazione «Uniting for Peace» dell'assemblea generale del 3 novembre 1950. Il movente per l'istituzione di tali truppe è stato piuttosto dato dal dovere imposto dalla Carta a tutti gli Stati membri di prevenire le minacce contro la pace. Quindi l'invio di truppe è fondato sullo stesso principio cui fa capo l'invio di missioni d'osservatori o commissioni d'inchiesta ed ha precipuamente carattere preventivo. Pertanto l'attuazione è possibile soltanto col consenso di tutte le Parti interessate, segnatamente dello Stato sul cui territorio stazionano le truppe. Inoltre non esiste un obbligo per gli Stati membri di tener pronti dei contingenti per le truppe dell'ONU. Per contro, la Corte internazionale di giustizia, in una perizia del 20 luglio 1962, ha espresso il parere che le spese per una truppa mobilitata in base a una risoluzione dell'assemblea generale, nonché le spese per l'intervento di

tale truppa, sono da considerare spese dell'organizzazione conformemente all'articolo 17, n. 2 della Carta, cui devono contribuire tutti i membri. In seguito al rifiuto da parte di alcuni Stati di adeguarsi a siffatto parere e di versare la propria aliquota alle spese per l'impiego di tali truppe nacque in seno all'organizzazione una grave crisi che ha potuto essere superata soltanto disponendo che il finanziamento delle truppe, come innanzi, doveva essere coperto mediante contributi volontari.

b. L'istituzione di truppe della pace porta ancor oggi l'impronta d'un provvedimento straordinario.

La Carta delle Nazioni Unite conosce un'unica forma di truppe integrate, quella disposta nell'articolo 42, consistente nella riunione di contingenti nazionali, secondo le istruzioni del Consiglio di sicurezza, impiegati per misure coercitive contro Stati che si fossero resi colpevoli di una delle violazioni di cui all'articolo 39. Per contro, le truppe della pace sono istituite sulla base d'una deliberazione dell'assemblea generale o del Consiglio di sicurezza secondo il principio volontario e, come già detto, possono operare soltanto col consenso delle Parti interessate. Tuttavia il Segretario generale, in un rapporto del 6 novembre 1956, ha accertato che l'Assemblea generale è sì autorizzata a istituire, previo consenso delle parti, le truppe della pace, ma non può poi esigere che tali truppe vengano dislocate o si mettano a operare sul territorio di uno Stato senza il consenso del Governo di quest'ultimo. Ciò non esclude però la possibilità che il Consiglio di sicurezza disponga dell'impiego delle truppe secondo le norme più larghe stabilite nel capitolo settimo della Carta. In tal caso la truppa della pace verrebbe ad essere trasformata in «forze armate» conformemente agli articoli 42 e 43 della Carta. La trasformazione è però possibile soltanto col consenso degli Stati le cui truppe fossero toccate da simile decisione. L'assemblea generale ha approvato questo rapporto senza opposizione e la Corte internazionale di giustizia lo ha già citato nella perizia di cui sopra del 20 luglio 1962.

Poiché le truppe per la pace non possiedono uno statuto definito, da tempo si cerca di stabilire delle regole generali concernenti la loro mobilitazione e il loro impiego. Sin dal 1965, un comitato speciale composto di 33 membri sta svolgendo tale compito ma sinora non è ancora riuscito ad allestire un regolamento che goda dell'approvazione generale. Tutte le iniziative sinora proposte sono fallite in seguito al rifiuto dell'Unione sovietica di accettare una soluzione che non sia esplicitamente fondata sulle disposizioni della Carta. Pertanto, il segretario generale si è rivolto agli Stati membri invitandoli a tener pronti i contingenti di truppa finché non sia allestito un disciplinamento definitivo in materia.

Parecchi Stati, fra cui l'Austria e la Svezia, hanno seguito tale invito mentre altri hanno manifestato il loro interesse alla partecipazione a tali truppe. Le esperienze dell'Austria e della Svezia in questo campo sono espresse nell'allegato VI.

c. Il consigliere federale Wahlen, il 7 ottobre 1965, rispondendo all'interpellanza Furgler-Hubacher concernente un riesame della politica estera svizzera, segnatamente in rapporto alle Nazioni Unite, ha sollevato per la prima volta davanti al Consiglio nazionale il problema della partecipazione svizzera alle truppe per la pace. Il capo del dipartimento politico vedeva in questa partecipazione una possibilità di sostenere, in uno spirito di solidarietà, l'attività delle Nazioni Unite in tutti i campi senza pertanto pregiudicare la nostra neutralità. Successivamente è stata formata una commissione interdipartimentale di studio con l'incarico di chiarire i problemi di natura giuridica, politica e militare inerenti a questo tema. Nel rapporto del 24 aprile 1967, tale commissione è giunta alla conclusione che in determinate condizioni, da stabilirsi esattamente, un'eventuale partecipazione svizzera alle truppe per la pace sarebbe conciliabile con la nostra neutralità, sempreché siano considerate, di caso in caso, le circostanze che determinano l'intervento; nondimeno l'eventuale impiego di militari svizzeri in tali truppe, fuori dal nostro territorio, richiederebbe ulteriori precisazioni.

La truppa per la pace è in grado di adempiere a diversi compiti:

aa. Anzitutto potrebbe essere affidato a questa truppa un *compito umanitario*. Essa, senza partecipare direttamente a un conflitto, potrebbe dedicarsi al soccorso delle vittime indipendentemente dalla loro appartenenza. Verrebbe quindi a svolgere il compito di una truppa sanitaria sempreché sia dato il consenso delle due parti in conflitto. Nel caso della Svizzera, però, verrebbe a sorgere una difficoltà particolare poiché siffatta attività interferirebbe, in certo qual modo, con quella della Croce Rossa. Orbene, il nostro paese, in qualità di sede del Comitato internazionale della Croce Rossa e della Lega della società di Croce Rossa dovrebbe evitare quanto potesse interferire nel campo d'attività di queste istituzioni umanitarie anche perché il CICR, nelle situazioni delicate, cerca di norma di impiegare personale svizzero, e quindi la partecipazione di altri nostri concittadini a una truppa per la pace nel quadro di un conflitto in cui sono coinvolte le Nazioni Unite, complicherebbe il compito dei rappresentanti della Croce Rossa.

bb. Nel caso dell'azione intesa a tutelare la pace sull'isola di Cipro, le truppe dell'UNFICYP, col consenso delle autorità cipriote, si sono limitate a svolgere compiti amministrativi (pagamento di pensioni).

cc. La truppa per la pace potrebbe inoltre svolgere *funzioni di polizia*. Tale funzione è stata il compito principale di queste truppe nei casi in cui esse sono sinora intervenute, come, in un certo qual senso, accadde inizialmente anche per la commissione d'armistizio in Corea cui partecipa la Svizzera. Nel caso dell'UNFICYP, una parte delle truppe è composta di contingenti di polizia forniti da diverse nazioni (fra le quali l'Austria); tuttavia nel quadro di un'azione di polizia la truppa per la pace potrebbe essere coinvolta in vie di fatto che facilmente degenerano in una vera e propria azione bellica. Ad esempio nel Congo, in seguito alla secessione del

Katanga, si è creata una di queste situazioni che è infine degenerata in guerra civile. Le truppe dell'ONU, poste dalla parte del Governo centrale, dovrebbero assumersi il compito di riconquistare le provincie ribelli. Parimente, in caso di inosservanza d'armistizio, la truppa per la pace incaricata della vigilanza, potrebbe essere indotta a intervenire contro la parte violatrice. Qualora, in simili casi, gli interventi si limitino a semplici scaramucce della portata d'una azione di polizia, per i contingenti di truppa impiegati potrebbero nascere difficoltà soltanto se una delle parti dovesse revocare il proprio consenso allo stazionamento e all'attività delle truppe per la pace. Secondo la commissione di studio, in casi simili il contingente neutrale dovrebbe essere ritirato immediatamente. Rimane tuttavia da chiarire se, in realtà, ciò sarà sempre possibile.

dd. La truppa per la pace può anche essere impiegata in vere e proprie *azioni militari*. Ne sarebbe il caso qualora il Consiglio di sicurezza dovesse modificare il compito della truppa e, con il consenso degli Stati che ne hanno fornito i contingenti, la impiegasse per scopi conformi al capitolo VII della Carta. Nascerebbero allora difficoltà qualora gli Stati che hanno fornito i contingenti non s'accordassero circa l'ammissibilità e l'opportunità del compito modificato. D'altronde, le complicazioni militari potrebbero nascere anche senza l'intervento del Consiglio di sicurezza ad esempio quando uno degli Stati che avesse violato l'armistizio, si opponesse, con mezzi militari, all'intervento delle truppe per la pace. In tal caso, verrebbe a cadere il suo consenso alla presenza di quest'ultima truppa e pertanto le Nazioni Unite sarebbero poste davanti all'alternativa se ritirare le proprie truppe o se impiegarle per le sanzioni stabilite nella Carta o ancora conformemente alla risoluzione «Uniting for Peace». Nel caso di simili complicazioni, la commissione di studio nel suo rapporto prevede la possibilità di un ritiro. A prescindere dalle difficoltà di attuazione pratica, si pone però la domanda se tale ritiro non possa essere interpretato dalle Nazioni Unite come un'agevolazione in favore dello Stato contro il quale sono diretti i provvedimenti coercitivi. Ciò potrebbe causare rappresaglie contro i neutrali.

d. Le truppe delle Nazioni Unite potrebbero, in determinate circostanze, essere impiegate dal Consiglio di sicurezza per provvedimenti coercitivi conformemente al capitolo VII della Carta. Se fossimo membri occorrerebbe ovviamente anche il nostro consenso; orbene, negandolo causeremmo complicazioni politiche. In considerazione di ciò come anche della pratica sinora seguita, nonché dell'insufficiente fondamento giuridico delle truppe della pace, è da ritenere che la nostra partecipazione a queste azioni nel rispetto dello statuto di neutralità è possibile soltanto se dapprima siano stabilite di caso in caso le condizioni opportune; del resto ciò concerne anche gli altri Stati. Da un profilo generale, l'aspetto giuridico d'una eventuale partecipazione elvetica alle truppe di pace dev'essere ulteriormente esaminato.

4. *La Svizzera e le azioni coercitive nel quadro delle Nazioni Unite*

a. Come già abbiamo esposto più sopra, il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite contiene disposizioni particolareggiate in virtù delle quali uno Stato, il quale minacci o pregiudichi la pace o la sicurezza internazionale, violi la pace o commetta atti di aggressione, può essere costretto, mediante l'impiego di mezzi non militari ma anche militari, a riassumere un comportamento conforme al diritto. Contrariamente a quanto era disposto per la Società delle Nazioni, tale compito è commesso a un organismo centrale, il Consiglio di sicurezza, il quale è l'unica istanza che possa stabilire validamente se siano adempiute le condizioni che giustificano il ricorso ad azioni coercitive (art. 39 della Carta) e, all'occorrenza ordinare l'applicazione di quest'ultime (art. 41 e 42). Poiché l'efficacia delle sanzioni, segnatamente di quelle economiche, dipende soprattutto dall'universalità dell'applicazione, la carta nell'articolo 2 numero 6 prevede che l'organizzazione debba fare in modo che anche gli Stati non membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità ai suoi principi, in quanto possa risultare necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In tal caso, il Consiglio di sicurezza può dunque sollecitare anche da Stati non membri la solidarietà con l'azione coercitiva delle Nazioni Unite; per contro non può giuridicamente obbligarveli. Tuttavia, secondo il diritto delle genti gli Stati non membri possono impugnare tale disposizione contro Stati terzi. Infatti, anche la Carta delle Nazioni Unite costituisce un contratto secondo il diritto delle genti e come tale è giuridicamente vincolante solo per le Parti contraenti. Ciononostante non va trascurato che le Nazioni Unite, per la loro universalità attuale, possono essere indotte ad applicare l'articolo 2 numero 6 contro Stati non membri.

b. Fino a poco tempo fa il problema della possibilità, per Stati non membri, di partecipare a sanzioni, rivestiva importanza puramente teorica. Il capitolo VII della Carta è stato applicato soltanto nella prima fase del conflitto coreano, e la validità delle modalità d'applicazione è sempre rimasta controversa. Inoltre, allora, la partecipazione all'azione militare dell'ONU in Corea era stata lasciata alla libera valutazione degli Stati membri. Soltanto nel quadro della crisi rodesiana, il Consiglio di Sicurezza decise l'applicazione di misure coercitive secondo la forma prevista nella carta. Invero, allorché l'11 novembre 1965 la colonia britannica della Rhodesia del Sud proclamava la propria indipendenza (cfr. allegato IV), non riconosciuta dalla metropoli, dal punto di vista giuridico si trattava d'un mero atto di secessione interna, ricadente esclusivamente sotto la competenza della Gran Bretagna. Tuttavia, poiché la Gran Bretagna stessa aveva chiesto il sostegno del Consiglio di sicurezza, quest'ultimo trovavasi facultato ad emanare, il 20 novembre 1966, una raccomandazione agli Stati membri e non membri. Inoltre un anno più tardi il Governo Britannico chiedeva al Consiglio di sicurezza l'applicazione del capitolo VII:

conseguentemente, il Consiglio (16 dic. 1966) accertava l'esistenza d'una minaccia (art. 39 della Carta) e sanciva quindi l'applicazione di sanzioni non militari (art. 41), invitando gli Stati non membri a parteciparvi.

c. La Svizzera è stata avvertita delle misure prese sia dalla Gran Bretagna sia dal Segretario generale delle Nazioni Unite¹. Segnatamente, il Segretario generale ha notificato alla Svizzera la risoluzione del Consiglio di sicurezza del 20 novembre. Il 17 dicembre, il capo del Dipartimento politico informava l'opinione pubblica che il nostro Paese non poteva rimanere indifferente di fronte agli avvenimenti in Rhodesia ancorché non fossimo vincolati in alcun modo alle decisioni del Consiglio di sicurezza. Occorreva soprattutto evitare che il nostro Paese venisse sfruttato quale piattaforma per evitare le sanzioni prese da altri Stati. Il Consigliere federale Wahlen comunicava all'uopo che il Consiglio federale aveva deciso di non riconoscere la Rhodesia come Stato e, fondandosi sul decreto del 1949 concernente il materiale bellico, vietava qualsiasi esportazione di armi alla volta della Rhodesia. Contemporaneamente, le importazioni da quest'ultimo paese sono state sottoposte all'obbligo dell'autorizzazione, che sarebbe stata concessa soltanto nel quadro del cosiddetto «Courant normal». Infine, considerate le pretese contraddittorie della Gran Bretagna e della Rhodesia, sono stati bloccati gli averi della Banca di riserva rodesiana presso la Banca nazionale.

Con nota del 17 dicembre 1966, il Segretario generale delle Nazioni Unite notificava al Consiglio federale la risoluzione del Consiglio di sicurezza secondo cui anche gli Stati non membri erano insistentemente pregati di partecipare alle sanzioni. Contemporaneamente, il segretario generale chiedeva rapporto sulle misure adottate. Il 13 gennaio 1967, quest'ultimo pregava il Consiglio federale di comunicargli ciò che esso avesse intrapreso. Il Consiglio federale emanava successivamente una dichiarazione pubblica il cui testo era parimente trasmesso al Segretario generale per il tramite dell'osservatore svizzero. Ecco il tenore della dichiarazione:

Il Consiglio federale ha esaminato i problemi che nascerebbero per il nostro Paese e pertanto è giunto alla conclusione che la Svizzera, per ragioni di principio inerenti al proprio statuto di neutralità, non può aderire alle sanzioni dell'ONU. Il Consiglio federale è tuttavia permanentemente intenzionato a impedire che il territorio elvetico abbia ad offrire la possibilità di eludere le sanzioni decretate dal Consiglio di sicurezza. Fondandosi su queste considerazioni il Consiglio federale, il 17 dicembre 1965, di propria iniziativa e senza riconoscere un obbligo giuridico, ha già sottoposto a regime d'autorizzazione le importazioni in provenienza dalla Rhodesia e ha preso tutti i provvedimenti adeguati intesi ad evitare un aumento delle importazioni svizzere da detto Paese.

Il nostro Esecutivo ha inoltre accertato che, data l'esigua importanza delle nostre importazioni dalla Rhodesia, quest'ultime non influenzerebbero

¹ Cfr. Bindschedler: il problema della partecipazione svizzera a sanzioni delle Nazioni Unite, segnatamente nel caso della Rhodesia, in «Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht u. Völkerrecht» Vol. 28, 1968.

in nessun caso le sanzioni dell'ONU. Ciononostante, la Svizzera ha deciso di contenere le importazioni entro il limite del volume medio per l'ultimo triennio. L'esportazione di materiale bellico continua ad essere vietata mentre le altre merci esportate dalla Svizzera in Rhodesia non sono contemplate nell'elenco di quelle colpite dal divieto del Consiglio di sicurezza.

Mediante ulteriore nota, data il 7 giugno 1968, il Segretario generale invitava il Consiglio federale ad aderire alle sanzioni più rigide adottate contro la Rhodesia dal Consiglio di sicurezza il 29 maggio 1968. Quest'ultimo, mediante risoluzione unanime, aveva deciso il boicotto economico pressoché completo ai danni del Paese di cui si tratta. Il 5 settembre, il Consiglio federale, riferendosi alla sua dichiarazione del 10 febbraio 1967 e ai provvedimenti autonomi da esso adottati, ricordava che «la Svizzera, quale paese neutrale, già per questioni di principio non poteva aderire alle sanzioni obbligatorie dell'ONU. Ciononostante il Consiglio federale aveva adottato di propria iniziativa e senza riconoscere alcun obbligo giuridico, provvedimenti intesi a evitare che il commercio con la Rhodesia fosse dirottato attraverso la Svizzera per eludere la politica coercitiva dell'ONU. Anche in futuro, il Consiglio federale avrebbe seguito tale atteggiamento. Con ciò esso manifesta, anche nei riguardi della più recente risoluzione concernente la Rhodesia, la propria volontà di vigilare in modo autonomo e nel quadro di un disciplinamento giuridico svizzero, affinché sul nostro territorio non sia data possibilità alcuna di vanificare le sanzioni del Consiglio di sicurezza riguardanti il commercio con la Rhodesia».

d. L'atteggiamento della Svizzera, nei confronti del conflitto rodesiano, è caratterizzato come segue:

aa. La Svizzera è del parere che, in qualità di Stato neutrale non membro delle Nazioni Unite, non è vincolata dalle decisioni degli organi dell'ONU ancorché quest'ultime siano obbligatorie per gli Stati membri. Ciò è confermato dal fatto che le nostre decisioni sono state prese in modo autonomo e non in esecuzione di quelle emanate dall'ONU.

bb. Il Consiglio federale ha però agito anche nella piena consapevolezza che la Svizzera non può semplicemente ignorare una politica dettata da un'organizzazione di portata mondiale la quale gode dell'approvazione di tutte le grandi potenze. Pertanto esso ha adottato di propria iniziativa i provvedimenti in questione. Il più importante fra essi è costituito dal regime dell'autorizzazione per l'importazione di merci dalla Rhodesia. La limitazione è fondata sui quantitativi importati in media durante gli anni dal 1964 al 1966 per ogni categoria di merce. Con ciò l'importazione è contenuta nel quadro del cosiddetto «Courant Normal». Ovviamente ciò non costituisce una partecipazione completa alle sanzioni, tuttavia basta ad impedire che l'efficacia di queste ultime sia pregiudicata dall'atteggiamento della Svizzera e ad evitare così che la neutralità venga distorta a favoreggiamento del Paese colpito.

cc. La Svizzera si è rifiutata di aderire ai provvedimenti coercitivi emanati dall'ONU appellandosi al suo statuto di neutralità anche se, per considerazioni di politica generale, sarebbe stato giustificato che essa seguisse l'universale corrente consistente nell'osservanza dei provvedimenti emanati dalle Nazioni Unite.

C. I rapporti della Svizzera con i singoli organi delle Nazioni Unite come anche con le loro organizzazioni speciali

1. Introduzione

a. Per adempiere agli immensi compiti dell'organizzazione mondiale, la Carta delle Nazioni Unite non soltanto ha previsto l'istituzione di determinati organi quali l'Assemblea generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio economico e sociale, il Consiglio di amministrazione fiduciaria, il segretariato e la Corte internazionale di giustizia, ma ha anche conferito ad essi la facoltà di istituire gli organi ausiliari che occorressero loro. Tale facoltà è sancita negli articoli 2, per l'Assemblea generale, 29 per il Consiglio di sicurezza e 68 per il Consiglio economico e sociale (quest'ultimo tuttavia soltanto per l'istituzione di commissioni). Conformemente all'articolo 7 n. 2 potranno inoltre essere istituiti altri organi sussidiari che si rivelassero necessari. L'Assemblea generale è quella che ha istituito il più gran numero di organi sussidiari. Oltre alle commissioni permanenti e a quelle temporanee, essa ha creato comitati di periti per lo studio di problemi specifici; inoltre essa ha costituito fondi speciali per sopperire a spese non previste nel bilancio e ha allestito programmi autonomi.

Oltre ai programmi inerenti ai rifugiati (UNHCR 1952, UNRWA 1949, UNICEF 1946, PNUD [nella sua forma attuale 1966 dalla fusione del programma ampliato EPDA 1946 e fondi speciali 1958]), nel campo degli aiuti economici finanziari e tecnici ai Paesi in via di sviluppo come anche in quello umanitario, sono state istituite, nel 1964 la UNCTAD e, nel 1966, la ONUDI; esistono inoltre fondi speciali per lo sviluppo del Botswana, del Lesotho e dello Swaziland. Nel quadro di un'azione intesa al mantenimento della pace, l'Assemblea generale ha creato la UNEF (1956/1967) come anche missioni d'osservatori. In virtù delle proprie competenze nei riguardi dei territori sottoposti al regime internazionale di amministrazione fiduciaria, l'Assemblea generale ha istituito il consiglio per l'Africa sud-occidentale (Namibia) il quale ha designato provvisoriamente un commissario per questo territorio.

Il Consiglio di sicurezza, dal canto suo, dispone di parecchi comitati permanenti o temporanei. In virtù della Carta, esso è assistito, come organo permanente di consulenza, da un comitato militare composto di

ufficiali di stato maggiore dei 5 paesi membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Inoltre quest'ultimo intrattiene parecchi gruppi d'osservatori nelle regioni in cui sono scoppiati conflitti (ad esempio il gruppo d'osservatori del Kaschmire), ha disposto azioni intese a tutelare la pace come nei casi del Congo (ONUC) e di Cipro (UNFICYP).

Il Consiglio economico e sociale (ECOSOC) ha istituito 4 commissioni economiche regionali: per l'Africa, l'Asia e l'Estremo Oriente, l'Europa e l'America Latina.

b. Contrariamente a quanto avveniva con la Società delle Nazioni, la collaborazione internazionale nei campi culturale, tecnico, sociale ed economico non si svolge esclusivamente nell'ambito dell'ONU. Infatti i promotori delle Nazioni Unite si sono prefissi di creare un meccanismo inteso non soltanto alla composizione dei conflitti internazionali ma anche alla soppressione delle loro cause originarie. Pertanto nell'articolo 57 della Carta è stata esplicitamente prevista la costituzione, mediante accordi intergovernativi, di istituti specializzati i quali sono considerati organizzazioni internazionali autonome che dispongono di personalità giuridica propria. Essi sono collegati con le Nazioni Unite in conformità alle disposizioni dell'articolo 63 della Carta mediante convenzione con il Consiglio economico e sociale, approvata dall'Assemblea generale. Tale convenzione disciplina la collaborazione con le Nazioni Unite e una certa coordinazione dell'attività delle istituzioni. Per suo tramite, le istituzioni di cui si tratta divengono organizzazioni speciali delle Nazioni Unite. Alcune organizzazioni già esistenti, come l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), l'Unione postale universale (UPU) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIT) sono già state collegate, mediante tale procedura, con le Nazioni Unite. Già durante l'istituzione della nuova organizzazione mondiale, come anche successivamente, sono stati creati nuovi enti per i quali era esplicitamente prevista la trasformazione in organizzazioni speciali delle Nazioni Unite. Menzioniamo tra questi l'Organizzazione internazionale della navigazione aerea civile (OACI), la Banca mondiale (BIRD), il Fondo monetario internazionale (IMF), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'Organizzazione per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM), l'Organizzazione intergovernativa consultiva per la navigazione marittima (IMCO). Il GATT e l'Agenzia internazionale per l'energia nucleare (AIEA) godono invece di uno statuto speciale: il primo è stato istituito quale organo di transizione fino al momento dell'entrata in vigore della mai istituita organizzazione mondiale del commercio; la seconda, invece, è connessa con l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza mediante vincoli che superano quelli normali con le organizzazioni speciali.

c. Conformemente alle direttive stabilite nel 1946, la Svizzera partecipa alle organizzazioni speciali, sempreché tale partecipazione sia concessa agli Stati non membri delle Nazioni Unite e non vi ostino motivi precisi. Quindi il nostro paese è membro di quasi tutte le organizzazioni che stanno in rapporto diretto o indiretto con le Nazioni Unite. Evidentemente, la potenzialità economica della Svizzera, e la sua possibilità di farsi assegnare compiti tecnici ed economici di grande importanza, ci spingono ad una partecipazione possibilmente completa.

2. *I nostri rapporti con gli organi delle Nazioni Unite*

a. La Svizzera fa parte di un solo organo principale delle Nazioni Unite, segnatamente della Corte internazionale di giustizia, poiché l'adesione allo statuto di detta Corte, conformemente all'articolo 93 n. 2 della Carta, è aperta anche agli Stati non membri «alle condizioni da determinarsi caso per caso dall'Assemblea generale su proposta del Consiglio di sicurezza».

aa. La commissione consultiva che il 14 e il 15 novembre 1945 dovette pronunciarsi sulla possibilità d'un'adesione da parte elvetica alle Nazioni Unite è giunta alla conclusione che occorre perorare l'adesione della Svizzera con riserva del suo statuto di neutralità e che sarebbe vantaggioso per il nostro paese se potesse collaborare con le diverse organizzazioni tecniche istituite dalle Nazioni Unite e, segnatamente, aderire alla Corte internazionale di giustizia¹. Il Consiglio federale, in considerazione delle condizioni da determinarsi conformemente all'articolo 93 n. 2 della Carta e per evitare di correre il rischio d'una reiezione della domanda d'adesione da parte svizzera, incaricò dapprima il Dipartimento politico di procedere a dei sondaggi presso gli Stati membri delle Nazioni Unite, segnatamente presso i 5 membri permanenti del Consiglio di sicurezza. In seguito al risultato incoraggiante di tali sondaggi, il Consiglio federale decideva di chiedere mediante lettera al Segretario generale delle Nazioni Unite quali fossero le condizioni presumibilmente imposte all'adesione della Svizzera alla Corte internazionale di giustizia. Il Consiglio di sicurezza trasmise, dapprima, la domanda a un comitato di periti. Quest'ultimo raccomandò di esigere dalla Svizzera il riconoscimento degli obblighi contenuti negli articoli 25, 94 e 103 della Carta. Tuttavia il 15 novembre 1946 il Consiglio di sicurezza decise all'unanimità di chiedere alla Svizzera oltre all'approvazione dello statuto della Corte internazionale di giustizia, l'assunzione di tutti gli obblighi imposti agli Stati membri delle Nazioni Unite in virtù dell'articolo 94 della Carta, come anche di una parte adeguata delle spese della Corte di giusti-

¹ Cfr. messaggio del CF dell'8 luglio 1947 concernente l'adesione della Svizzera a detta Corte (FF 1947 II ediz. franc. pag. 526, ediz. ted. pag. 510)

zia. L'11 dicembre l'Assemblea generale s'associava unanimemente alla raccomandazione del Consiglio di sicurezza.

bb. L'articolo 94 della Carta, il cui riconoscimento costituisce la condizione fondamentale per un'adesione della Svizzera allo Statuto della Corte internazionale di giustizia è del seguente tenore:

1. Ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte internazionale di giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte.

2. Se una delle parti di una controversia non adempie gli obblighi che le incombono per effetto di una sentenza presa dalla Corte, l'altra parte può ricorrere al Consiglio di sicurezza il quale ha facoltà, come lo ritenga necessario, di fare raccomandazioni o di decidere circa le misure da prendere perché la sentenza abbia esecuzione.

Chi chiediamo ora se, nel caso in cui il Consiglio di sicurezza fondandosi sull'articolo 94 n. 2 dovesse ricorrere a sanzioni conformemente al capitolo VII della Carta, la Svizzera possa essere costretta a partecipare, su intima-zione di detto Consiglio, a tali sanzioni. Il Consiglio federale ha presentato il problema a una commissione di periti i quali, pur non essendo di parere unanime, sono giunti alla conclusione recata nel messaggio dell'8 luglio 1947. In quest'ultimo è tra l'altro dato di leggere:

La formulazione del Consiglio di sicurezza «tutti gli obblighi che incombono a un membro in virtù dell'articolo 94 della Carta» significa, secondo il rapporto del comitato peritale, che la Svizzera, anche conformemente all'articolo 25 della Carta, accetta a priori di seguire le decisioni prese in virtù dell'articolo 94 n. 2 e, giusta l'articolo 103, di riconoscere agli obblighi derivanti da tali decisioni l'assoluta prevalenza su tutti gli altri. Tuttavia, in caso di inadempienza, la Parte che ha vinto la controversia non è obbligata ad adire il Consiglio di sicurezza e tanto meno quest'ultimo deve fare proposte in merito o addirittura decidere sanzioni. La contraddi-zione che potesse nascere fra gli obblighi derivanti da una sentenza e gli altri obblighi d'una controparte corrisponde nel rimanente al rischio in-trinseco ad ogni definizione giudiziaria d'una controversia.

L'articolo 94 non dà facoltà al Consiglio di sicurezza di prendere provvedimenti conformemente al capitolo VII della Carta. Infatti, anzitutto, tali provvedimenti sono possibili soltanto nei casi in cui la pace viene minac-cia e quindi non vi sarebbe nesso alcuno con l'inadempienza di una sen-tenza. D'altro canto, inoltre, nell'articolo 24 n. 2 della Carta, i capitoli per i quali il Consiglio di sicurezza ha poteri speciali, sono menzionati tassativamente: orbene, in tale elenco, manca il capitolo XIV, il quale contiene l'articolo 94. Quindi il Consiglio di sicurezza, in virtù dell'ar-ticolo 94, non può prendere nessuno dei provvedimenti previsti negli articoli 41 e 42; conseguentemente la Svizzera, anche in caso di adesione allo statuto della Corte internazionale di giustizia, non è tenuta a parteci-pare a questi provvedimenti.

Il Consiglio federale ammette che la propria interpretazione della Carta non è vincolante per le Nazioni Unite; tuttavia esso ritiene che la Svizzera non può imporre una interpretazione autentica da parte della Corte internazionale di giustizia. Anzi, siffatta interpretazione sarebbe anche indesiderata poiché è da ritenere estremamente improbabile che il Consiglio di sicurezza abbia a prendere una decisione vincolante in virtù dell'articolo 94 n. 2. D'altronde, il Consigliere federale Petitpierre ha fatto notare alle Camere federali che il pericolo che il Consiglio di sicurezza intimi alla Svizzera di partecipare a sanzioni, pur non essendo membro delle Nazioni Unite, esiste parimente a prescindere dall'articolo 94 della Carta (Cfr. BS 1947, CN pag. 547 e 1948 CSt. pag. 29).

cc. Le Camere federali hanno approvato l'adesione alla Corte internazionale di giustizia, ratificata in data 28 luglio. Finora, il nostro Paese ha dovuto ricorrere in un solo caso a detta Corte, segnatamente per la vertenza con gli Stati Uniti d'America concernente la situazione giuridica dell'Interhandel. Dopo due sentenze preliminari concernenti le misure provvisionali del 24 ottobre 1957 e le eccezioni provvisorie, del 21 marzo 1959, nelle quali la Corte aveva accertato che non era ancora esaurita la procedura davanti ai tribunali americani, la Svizzera e gli Stati Uniti, prima di convenire in udienza principale, concertarono di comporre pacificamente la controversia.

La Svizzera, in occasione di tre elezioni (1960, 1963, 1966), ha presentato la candidatura a giudice presso la Corte internazionale di giustizia. I nostri candidati, nonostante le loro qualità fossero da tutti riconosciute, furono sconfitti da candidati degli Stati membri delle Nazioni Unite, pur ottenendo un numero onorevole di suffragi.

b. La Svizzera partecipa ai lavori di diversi organi dell'*Assemblea generale* delle Nazioni Unite:

aa. La Svizzera è rappresentata presso la *commissione per gli stupefacenti* delle Nazioni Unite, la quale si riunisce a Ginevra e ha assunto la successione di un organo corrispondente della Società delle Nazioni. Il segretario della commissione Joseph Dittert è cittadino svizzero come il suo predecessore Louis Atzenweiler.

bb. La Svizzera ha parimente partecipato a diversi organi i quali, nel quadro delle Nazioni Unite, si occupano del problema dei *rifugiati*. Il 15 dicembre 1946, a Flushing Meadows, è stata istituita l'organizzazione internazionale per i rifugiati (IRO) la quale succedeva al comitato intergovernativo della Società delle Nazioni. L'IRO otteneva il 15 dicembre 1948 lo statuto di organizzazione speciale dell'ONU. La Svizzera vi aderiva il 28 marzo 1949. L'organizzazione di cui si tratta veniva però sciolta già il 31 dicembre 1951 e sostituita mediante l'ufficio d'un alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), dipendente dall'*Assemblea generale*

e con sede a Ginevra. L'alto commissario è coadiuvato da un comitato esecutivo. La Svizzera mette annualmente a disposizione dell'ufficio dell'alto commissario contributi finanziari. Due nostri concittadini, August Lindt e Felix Schnyder, hanno già svolto successivamente le funzioni di alto commissario.

Nel 1949 è stato istituito l'ufficio delle Nazioni Unite per i rifugiati di Palestina (UNRWA) il quale è un organo separato e indipendente dall'ufficio dell'alto commissario per i rifugiati. La Svizzera versa annualmente contributi finanziari anche a quest'ultimo ufficio delle Nazioni Unite.

cc. La Svizzera partecipa attivamente al *programma di sviluppo* delle Nazioni Unite (PNUD) mediante il fondo di soccorso multilaterale in favore dei paesi in via di sviluppo, finanziato mediante apporti volontari. Detto programma è nato nel 1966 dalla fusione del programma ampliato esistente a contare dal 1949 con il fondo speciale costituito nel 1958 cui la Svizzera aveva pure prestato un contributo finanziario.

Il nostro paese è rappresentato nel Consiglio d'amministrazione del PNUD e pertanto ha diritto di voto nella distribuzione dei contributi finanziari forniti volontariamente da 122 Stati. La somma distribuita nel 1968 è stata di 183,5 milioni di franchi. Essi sono devoluti all'aiuto tecnico e a progetti intesi a creare condizioni favorevoli per un successivo investimento. La condizione posta dal PNUD è che i Paesi in via di sviluppo abbiano a partecipare finanziariamente all'esecuzione in misura proporzionata alle loro possibilità. Più della metà della somma a disposizione è raccolta dai Governi dei paesi in via di sviluppo nei quali vengono eseguiti i progetti. Il contributo svizzero per il 1968 è stato di 11 milioni di franchi. Per il 1969 mettiamo a disposizione 12,15 milioni di franchi. Inoltre, l'economia svizzera fornisce numerosi periti per la realizzazione dei programmi. Alcune ditte e consorzi svizzeri hanno anche possibilità di vedersi assegnata, mediante la procedura d'appalto, l'esecuzione di alcuni progetti parziali. A Ginevra risiedono l'ufficio del rappresentante permanente del PNUD in Europa e un centro di reclutamento per periti.

A contare dal 1947, la Svizzera è membro del *Fondo* delle Nazioni Unite per l'*aiuto ai fanciulli* (UNICEF) il quale è stato istituito a fine 1946 dall'Assemblea generale. Il nostro paese sostiene questo fondo mediante contributi annui (1969: 3,72 mio. fr.). Siamo rappresentati con diritto di voto sia nel comitato del programma sia nel Consiglio d'amministrazione dell'UNICEF. Due nostri concittadini sono stati presidenti del Consiglio d'amministrazione. Inoltre lo svizzero Charles-Albert Egger è sostituto del direttore generale presso la segreteria dell'UNICEF; altri nostri concittadini rappresentano l'organizzazione filantropica in singoli paesi.

Nel 1961 è stato istituito il programma per l'alimentazione mondiale (PAM) quale organo comune delle Nazioni Unite e della FAO. Quest'ultimo organismo si è assunto il compito di distribuire alle popolazioni denutrite

gli eccedenti di prodotti alimentari come anche di collaborare a progetti intesi a mettere la produzione di generi alimentari a servizio dello sviluppo economico e sociale. La Svizzera, nel 1969, partecipa al PAM con 1,45 milioni di franchi; essa mette inoltre a disposizione latte in polvere per un valore di 700 000 franchi.

dd. Su raccomandazione del Consiglio economico e sociale, l'Assemblea generale ha convocato, il 23 marzo 1964 una conferenza di portata mondiale *delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo* (UNCTAD). Questa risiedette fino al 16 giugno a Ginevra e in occasione della risoluzione finale essa ha chiesto la propria istituzionalizzazione. Essendo state sollevate notevoli opposizioni contro la creazione della relativa organizzazione speciale, la Conferenza è stata trasformata solo in organo permanente dell'Assemblea generale. L'UNCTAD cerca di disporre e coordinare provvedimenti di politica commerciale intesi a stabilizzare i ricavi dalle esportazioni da parte dei paesi in via di sviluppo e di aprire le porte del mercato mondiale ai prodotti di questi paesi. Oltre a quest'attività di politica commerciale, l'organizzazione si occupa anche dell'aiuto finanziario nel settore dei servizi e della collaborazione economica fra i paesi in via di sviluppo. La Svizzera era già rappresentata in occasione della prima conferenza e ha partecipato attivamente alla fase finale nella quale sono state stabilite le basi per la nuova istituzione.

Di norma la conferenza completa si riunisce ogni tre anni. La seconda conferenza si è tenuta però soltanto nella primavera del 1968 a Nuova Dehli, poiché occorre svolgere lunghi lavori preparatori suppletivi.

Il Consiglio del commercio e dello sviluppo, cui la Svizzera appartiene permanentemente in virtù della sua partecipazione relativamente cospicua al commercio mondiale, è un organo permanente della Conferenza e si riunisce da una a due volte all'anno. Durante l'anno amministrativo 1967/68, il Consiglio è stato presieduto dal rappresentante svizzero, ambasciatore Jolles. Pure dall'inizio, la Svizzera è stata sempre rappresentata in diversi comitati speciali i cui membri sono eletti dal Consiglio per il commercio e lo sviluppo.

Le Camere federali hanno approvato, il 29 settembre 1965, un credito per i contributi annui alle spese d'amministrazione e con ciò hanno approvato la partecipazione della Confederazione. Nel messaggio del 1° giugno 1965, il Consiglio federale ha accertato che il nostro Paese, mediante la sua partecipazione a tale importante organo dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, s'avvicina a quest'ultimo senza pertanto pregiudicare il suo statuto giuridico di Stato non membro (FF 1965 I 2278, sunto).

Al fine di garantire a regioni, sistemi economici e gradi di sviluppo una equa ripartizione dei seggi in seno al Consiglio e al Comitato specializzato, gli Stati membri dell'UNCTAD sono stati suddivisi in 5 gruppi. La Svizzera appartiene al gruppo B il quale riunisce tutti gli Stati dell'OECE come

anche l'Australia e la Nuova Zelanda. Tali gruppi non rivestono unicamente importanza ai fini delle elezioni ma costituiscono anche il fondamento per un meccanismo ufficioso di coordinamento per i problemi materiali.

All'UNCTAD incombe fra l'altro l'esecuzione di conferenze concernenti le materie grezze e il campo del commercio e dello sviluppo economico. Finora sono state tenute delle conferenze intese a disciplinare problemi ancora insoluti, rispettivamente ad adeguare o prorogare convenzioni internazionali concernenti fra l'altro i prodotti seguenti: caffè, zucchero, olio d'oliva, stagno, caucciù e cacao. Nell'ambito di quest'ultima convenzione la Svizzera rappresenta l'interesse dei piccoli paesi consumatori in seno a un Comitato di preparazione composto di 6 paesi consumatori e produttori. Anche una conferenza concernente il commercio di transito dei paesi d'entroterra, tenutasi sotto la direzione dell'ambasciatore svizzero Ruegger, ha condotto alla conclusione di una convenzione.

L'UNCTAD possiede un segretariato permanente con sede a Ginevra nel quale cittadini svizzeri occupano posti direttivi. La direzione è affidata a un segretario generale.

ee. In virtù di due risoluzioni del 20 dicembre 1965 e 17 novembre 1966, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha istituito l'organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (ONUDI). Nonostante la denominazione, non si tratta d'un'organizzazione speciale ma di un organo permanente dell'Assemblea generale analogamente all'UNCTAD. Sede dell'organizzazione è Vienna. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite designa un consiglio per lo sviluppo industriale cui la Svizzera partecipa sin dalla fondazione. Le direttive impartite dal Consiglio sono messe in atto da un segretariato presso cui collaborano anche cittadini svizzeri e alla cui direzione sta un direttore esecutivo. Nel 1967 si è tenuto ad Atene un simposio organizzato dall'ONUDI nel quale la Svizzera ha assunto una partecipazione attiva. Il capo della delegazione svizzera ha presieduto uno dei tre comitati principali della seduta.

Il bilancio dell'ONUDI che per il 1969 prevede uscite per l'importo di 40 milioni di franchi, è suddiviso in costi d'amministrazione e costi di ricerca. Contrariamente all'UNCTAD, la ONUDI è chiamata dal PNUD a collaborare nell'esecuzione di progetti di sviluppo. Anche la partecipazione svizzera a quest'organizzazione è stata approvata dalle Camere federali mediante decreto del 18 settembre 1968 nel quale era parimente stanziato un credito per i contributi annui all'Ente.

ff. A contare dal 1965, esiste l'istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR) con sede a Nuova York. Compete a tale istituto la formazione di personale proveniente dai paesi in via di sviluppo o da impiegare in amministrazioni nazionali oppure presso le Nazioni Unite. L'UNITAR tiene, per tale scopo, corsi a Nuova York, Ginevra e, su basi regionali, in altre località. Il programma di ricerca dell'UNITAR s'incen-

tra sul problema di riportare nei paesi in via di sviluppo la scienza tecnologica di cui questi sono stati depauperati in seguito all'emigrazione della mano d'opera qualificata in stati industrializzati. La Svizzera presta contributi finanziari alle spese d'esercizio dell'UNITAR.

gg. A Ginevra risiede anche un istituto di ricerca delle Nazioni Unite per lo sviluppo sociale (UNRISD), il quale è sostenuto finanziariamente dalla Svizzera.

hh. Nel 1967, la 22esima assemblea generale disponeva che il disegno di convenzione elaborato dalla commissione per il diritto internazionale e concernente le missioni speciali diplomatiche dovesse essere trattato dalla VI commissione. All'inizio della 23esima Assemblea generale, quest'ultima commissione, competente per i problemi giuridici, decideva di ammettere la Svizzera, con diritto di pronunciarsi ma non di votare, alla discussione concernente il disegno di convenzione di cui sopra.

c. La Svizzera non appartiene a nessun organo del Consiglio di sicurezza, ciononostante essa ha partecipato ad alcune sue attività come ad esempio nel Congo (cfr. I pt., III cap. B 2 c). Parimente essa, pur non essendo membro del *Consiglio economico e sociale* (ECOSOC), delega sempre osservatori ai lavori di quest'ultimo; nelle 4 commissioni regionali del Consiglio essa gode dello statuto consultivo. Parimente dicasi riguardo alla *commissione economica europea* (ECE) di cui la Svizzera (contrariamente alla Repubblica federale di Germania, pure estranea alle Nazioni Unite) non è divenuta membro completo. Per contro, in virtù di una risoluzione del Consiglio economico e sociale, i rappresentanti svizzeri partecipano con pieno diritto di voto ai lavori degli organi sussidiari della Commissione economica europea.

3. Rapporti con le organizzazioni speciali delle Nazioni Unite

a. La Svizzera non fa parte delle organizzazioni speciali delle Nazioni Unite che si occupano con problemi finanziari e monetari. Trattasi precipuamente del *Fondo monetario internazionale* (IMF) e la *Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo* (BIRD) o altrimenti semplicemente designato come Banca mondiale. Ambedue gli istituti sono stati creati successivamente alla conferenza di Bretton-Woods (l 1 a 22 luglio 1944) e hanno iniziato la loro attività a Washington alla fine del 1945. Successivamente, alla Banca mondiale sono stati annessi altri due istituti segnatamente la *Corporazione finanziaria internazionale* (IFC), nel 1956, e l'*Organizzazione internazionale per lo sviluppo* (IDA), nel 1960.

Tutti questi istituti, nel dopoguerra, sono divenuti validi sostegni della economia. Mentre l'IMF si preoccupa del mantenimento e dello sviluppo di un traffico ordinato dei pagamenti internazionali, la Banca mondiale e le sue filiali promuovono la realizzazione di progetti a lunga scadenza soprat-

tutto in quei Paesi membri in cui l'economia è ancora leggermente ritardata. La Banca mondiale attinge i propri capitali ai mercati internazionali monetari e di capitali. Essa finanzia, al tasso usuale di mercato, i progetti di sviluppo se è data garanzia da parte del Governo. Per contro, la IDA concede mutui senza interesse con termini di rifusione fino a 50 anni. La IFC, dal canto suo, promuove, su basi conformi al mercato, lo sviluppo industriale di imprese private.

Dopo la fine del periodo bellico, l'adesione da parte svizzera all'IMF era pressoché impossibile per gli eccessivi e insuperabili ostacoli che si ponevano. Una partecipazione al Fondo avrebbe messo a contribuzione eccessiva la nostra capacità economica e commerciale e conseguentemente avrebbe pregiudicato l'esistenza della nostra economia d'esportazione poiché è data facoltà ai membri finanziariamente deboli di ricorrere a provvedimenti restrittivi, unilaterali. Da allora, però, la situazione è mutata poiché il mercato delle divise ha perso importanza essendogli sostituito un traffico commerciale e dei pagamenti molto più liberalizzato.

Tuttavia, non abbiamo ancora dato la nostra adesione per le considerazioni seguenti: anzitutto perché il nostro istituto d'emissione non dispone ancora d'uno strumentario adeguato che consenta di ovviare a eventuali ripercussioni inflatorie dovute all'emissione di franchi svizzeri per compensare l'esercizio di diritti di emissione. Nonostante che il Consiglio federale abbia già licenziato, con il messaggio pertinente, un disegno di revisione della legge sulla Banca nazionale inteso ad ampliare l'istrumentario di quest'ultima, occorre pur sempre attendere che si chiuda la procedura parlamentare. Ancorché con l'accordo circa la revisione di una serie di disposizioni dello statuto dell'IMF (segnatamente concernente l'introduzione dei cosiddetti diritti speciali d'emissione) sia stato superato un lungo periodo d'incertezza circa la riforma del sistema monetario internazionale e dei fondi monetari, rimane pur sempre difficile di farsi un quadro attendibile sulla portata degli obblighi che nasceranno per un paese creditore, qualora si facesse un nutrito ricorso all'esercizio di questi diritti di emissione. In caso d'adesione, andrebbero inoltre risolte alcune difficoltà d'ordine tecnico concernenti l'accettazione dello statuto del fondo. Ciò concerne soprattutto le prescrizioni sui margini ammessi nelle fluttuazioni nel corso dei cambi. Non va neppure trascurato che un'eventuale adesione costituirebbe un cospicuo onere suppletivo per il fisco federale.

Attualmente è in corso l'esame approfondito dei rapporti tra il nostro Paese e il Fondo monetario internazionale.

La Svizzera, pur non essendone membro, intrattiene con l'IMF dei rapporti molto stretti. Così, ad esempio, il Consiglio federale è stato autorizzato, mediante decreto del 4 ottobre 1963, di mettere a disposizione fino a 200 milioni di dollari qualora ciò fosse necessario per prevenire o eliminare seri pregiudizi alla stabilità monetaria. Pertanto la Svizzera ha avuto

occasione di partecipare alle più importanti azioni di sostegno internazionale degli ultimi anni. Il nostro paese è stato regolarmente invitato ad inviare osservatori alle sedute annuali dell'IMF e alle discussioni e trattative concernenti una riforma del sistema monetario internazionale nonché le azioni internazionali di sostegno.

Poiché l'adesione alla Banca mondiale e alle sue succursali è condizionata alla partecipazione all'IMF, la Svizzera ha dovuto limitarsi anche in questo campo alla semplice collaborazione. Già il 29 giugno 1951, il nostro paese aveva convenuto con questa Banca di riconoscerne lo statuto internazionale e la capacità. Quindi la Banca mondiale gode, in Svizzera, degli stessi diritti come negli stati membri. La Confederazione ha già concesso diversi prestiti alla banca mondiale e quest'ultima ha accesso al mercato svizzero dei capitali. Mediante decreto federale del 21 dicembre 1967, è stato parimente assegnato un contributo all'IDA.

b. Nell'immediato dopoguerra, le Nazioni Unite intendevano istituire una organizzazione speciale per il commercio mondiale. Nella primavera del 1948, si riuniva a Hawanna una conferenza del commercio mondiale la quale approvava il 24 marzo la Carta dell'organizzazione prevista. Precedentemente però si era riunita a Ginevra una conferenza preparativa la quale avrebbe dovuto trovare una soluzione transitoria in attesa che la Carta di cui sopra entrasse in vigore. Per tale scopo, il 30 ottobre 1947, è stata conclusa una convenzione provvisoria commerciale e doganale (GATT) la quale metteva in vigore le regole più importanti della Carta per il commercio mondiale durante il periodo transitorio. Successivamente, non essendo mai stata costituita l'organizzazione per il commercio mondiale, il GATT ha finito per divenire un'istituzione duratura. La sua sede è a Ginevra. Occorre qui rilevare che il GATT attuale non ha praticamente più alcun nesso con le Nazioni Unite. Inizialmente esso era stato concluso, quale precursore della Carta per il mercato mondiale, fra le 23 nazioni specialmente importanti sul mercato; esso contiene, essenzialmente, il capitolo sulla politica commerciale ripreso nel progetto della Carta. Onde fosse mantenuto il contatto fra GATT e ITO (International Trade Organisation) e garantita la transizione, a tempo opportuno, nella nuova organizzazione, venne inoltre istituita la ICITO (Interim's Commission for the ITO). Non essendo stata realizzata la Carta per il mercato mondiale, l'ICITO rimane invero l'unico vincolo fra GATT e ONU, che concerne però unicamente i 23 Stati di cui sopra. I rimanenti, fra gli oltre 80 membri attuali del GATT, non hanno vincolo alcuno con l'ONU. Occorre però anche osservare che l'ICITO non si riunisce più da circa 20 anni.

La Svizzera si è inizialmente tenuta in disparte dal GATT poiché gli articoli XI e XII della convenzione, analogamente come per il Fondo monetario, vietano di disporre limitazioni d'importazioni agli Stati dalla valuta limitata. Poiché la Svizzera, nel quadro della propria politica agraria, deve

imporre limitazioni d'importazione concernente i prodotti agricoli, la sua partecipazione era già esclusa a priori. Per di più, ostava la disposizione dell'articolo XV del GATT secondo cui gli Stati non membri del Fondo monetario devono concludere con gli altri Stati del GATT una convenzione monetaria che corrisponda ai principi basilari del Fondo. Ovviamente gli stessi motivi che si opponevano all'adesione al Fondo monetario, non consentivano la conclusione di una siffatta convenzione. Ciononostante, nel corso degli anni, la Svizzera è riuscita ad ottenere una dispensa provvisoria dall'articolo XV per quanto concerne la sua legislazione disciplinante l'importazione di prodotti agricoli come anche la rinuncia all'imposizione della condizione concernente la conclusione di una convenzione monetaria. Tali concessioni, tuttavia, erano subordinate a un'adesione provvisoria decretata il 22 novembre 1958 e rinnovabile ogni triennio. Soltanto dopo nove anni di lunghe trattative è stata possibile un'adesione completa della Svizzera senza che essa dovesse fare rinuncia alcuna riguardo alla sua libertà di commercio e alla politica d'importazione. L'adesione avvenne il 1° aprile 1966¹. A contare dal 6 maggio 1968, il nostro concittadino Olivier Long è direttore generale del GATT.

c. In virtù di un trattato con il Consiglio sociale ed economico, conformemente all'articolo 63 della Carta, parecchie organizzazioni istituite prima della seconda guerra mondiale e alle quali apparteneva la Svizzera, sono divenute *organizzazioni speciali* delle Nazioni Unite:

aa. *L'organizzazione internazionale del lavoro (OIT)* è stata creata nel 1919 con il trattato di pace di Versailles. La Svizzera, pur non essendo Stato partecipante al trattato, mediante la propria adesione al suo capitolo concernente gli statuti dell'Organizzazione del lavoro, ha potuto divenire membro dell'OIT. La conferenza internazionale del lavoro, nella sua 29esima sessione del 19 settembre fino al 9 ottobre 1946, decideva di adeguare gli statuti dell'organizzazione alle circostanze mutate in seguito allo scioglimento della Società delle Nazioni e all'istituzione delle Nazioni Unite. Contemporaneamente è stato approvato l'accordo del 30 maggio 1946 con il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite mediante il quale l'OIT diveniva organizzazione speciale delle Nazioni Unite. Tale accordo è stato approvato e quindi è divenuto esecutivo il 14 dicembre 1946 da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il Consiglio federale ha presentato alle Camere, con il messaggio dell'11 febbraio 1947, lo statuto modificato dell'organizzazione. Le Camere lo approvavano mediante il decreto federale del 26 marzo 1947. L'organizzazione internazionale del lavoro risiede fin dalla fondazione a Ginevra.

bb. Le due organizzazioni internazionali più anziane ancora esistenti sono l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) nata dalla tra-

¹ Cfr. mess. del CF del 10 maggio 1966 (FF 1966 I ted. pag. 713, ed. franc. pag. 725) e DF 30 giugno 1966 (RU 1966 982)

sformazione dell'Unione telegrafica mondiale, fondata nel 1865, e l'Unione postale universale (UPU), fondata nel 1874. Queste organizzazioni rivedono periodicamente i propri statuti. L'ultima loro revisione, quella valida anche per la Svizzera, è dell'anno 1960, per l'Unione delle telecomunicazioni, e del 1964 per l'Unione postale. Ambedue le Unioni sono divenute organizzazioni speciali delle Nazioni Unite; l'Unione delle telecomunicazioni, mediante accordo del 14 agosto 1947 e l'Unione postale, mediante accordo del 4 luglio dello stesso anno. Tali contratti sono entrati in vigore il 1° gennaio 1949, rispettivamente 1° luglio 1948 insieme con gli statuti riveduti delle due Unioni. L'Unione delle telecomunicazioni risiede a Ginevra mentre l'Unione postale ha conservato la propria sede di fondazione a Berna. Dal 1875 fino al 1966, i direttori dell'Unione postale sono sempre stati dei cittadini svizzeri: Eugène Borel, Edmont Hölm, Eugène Ruffy, Camille Décoppet, Evaristo Garbani-Nerini, Reynold Furrer, Alois Murri, Fritz Hess, Edouard Weber.

d. Se prescindiamo dall'istituto di Bretton Woods, la Svizzera è membro di tutte le organizzazioni speciali delle Nazioni Unite, istituite dopo la fondazione di quest'ultime.

aa. Ancora durante la seconda guerra mondiale, si è riunita a Chicago, dal 1° novembre al 7 dicembre 1944, una conferenza internazionale sulla navigazione aerea, la quale, nell'ultimo giorno delle discussioni, ha concluso una serie di trattati fra cui anche lo statuto di un'organizzazione internazionale per la navigazione aerea civile (OACI-ICAO) che succedeva all'organizzazione per la navigazione aerea del periodo interbellico. La convenzione è entrata in vigore il 4 aprile 1947. Durante il periodo transitorio è stato in carica un comitato interinale il quale ha concluso il 30 settembre 1946, un trattato con il Consiglio sociale ed economico. Tale trattato è stato approvato il 14 dicembre 1946 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La sede dell'organizzazione è a Montreal. La Svizzera ha ratificato lo statuto dell'ICAO in virtù del decreto federale del 13 dicembre 1946.

bb. Il 16 ottobre 1945 è stato firmato a Quebec lo statuto dell'*Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura* (FAO). Esso era già stato elaborato da un comitato interinale istituito nell'anno 1943. Tale comitato ha concluso il 10 giugno 1946 una convenzione col Consiglio economico e sociale in virtù della quale la FAO diveniva un'organizzazione speciale delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale approvava tale convenzione il 14 dicembre 1946. La FAO succede all'istituto internazionale per l'agricoltura di Roma e pertanto ha scelto quest'ultima città come sede. La Svizzera ne è divenuta membro il 3 settembre 1946. L'adesione definitiva avveniva in virtù del decreto federale del 19 dicembre dello stesso anno¹. Parecchi svizzeri hanno occupato cariche importanti nell'orga-

¹ RU 1948 440

nizzazione. Louis Maire è stato presidente del Consiglio esecutivo dal 1959 al 1963. Il futuro consigliere federale Wahlen ha diretto per 11 anni una sezione e ha occupato la carica di supplente del direttore generale dell'organizzazione. Attualmente P. Sartorius dirige la sezione per l'economia forestale.

cc. Il 16 novembre 1945, una conferenza riunitasi a Londra approvava la convenzione dell'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO). Tale convenzione è entrata in vigore il 4 novembre 1946. Il 4 giugno dello stesso anno era firmata una convenzione con il Consiglio economico e sociale che conferiva all'UNESCO anche lo statuto di un'organizzazione speciale delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale lo ha approvato il 14 dicembre 1946. La domanda d'adesione della Svizzera è stata accettata dalla conferenza generale dell'UNESCO il 7 novembre 1947. L'adesione avvenne mediante il decreto federale dell'8 dicembre 1948¹. Dal 1952 fino al 1956, Jean Piaget è stato membro del Consiglio esecutivo dell'UNESCO; a contare dal 1964 tale carica è stata assunta da Bernard Barbey. L'UNESCO risiede a Parigi.

Mediante decreto del Consiglio federale del 6 maggio 1949, conformemente all'articolo 7 della costituzione dell'UNESCO è stata istituita la commissione nazionale svizzera dell'UNESCO. Essa costituisce un organo attivo di collegamento fra la Svizzera e l'organizzazione. Il dipartimento politico federale ne conduce la segreteria.

dd. Promossa dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, una commissione allestita nella primavera del 1946 a Parigi un disegno di convenzione inteso a sostituire agli istituti internazionali esistenti nel campo della sanità una *organizzazione mondiale della sanità* (OMS). In una conferenza a Nuova York, dal 19 giugno fino al 22 luglio 1946, cui ha partecipato anche la Svizzera, era stata firmata il 22 luglio tale convenzione. Fino all'entrata in vigore dello statuto, gli affari sono stati condotti da un comitato interinale. Quest'ultimo concludeva l'8 agosto 1947 un trattato con il Consiglio economico e sociale mediante il quale la OMS otteneva lo statuto d'un'organizzazione speciale delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale dell'ONU, approvava il trattato il 15 novembre 1947; tuttavia quest'ultimo entrava in vigore soltanto il 10 luglio 1948 dopo l'approvazione da parte della conferenza dell'OMS. Quest'ultima risiede a Ginevra. La Svizzera ha ratificato lo statuto in virtù del decreto federale del 19 dicembre 1946².

ee. L'11 ottobre 1947, una conferenza a Parigi, cui era rappresentata anche la Svizzera, approvava lo statuto per un'*organizzazione metereologica mondiale* (OMM). Quest'ultima sostituiva l'organizzazione metereologica internazionale che era stata istituita nell'anno 1878. Lo statuto dell'organizzazione di cui si tratta è entrato in vigore il 23 marzo 1950. L'organizza-

¹ RU 1949 337

² RU 1948 975

zione ha eletto Ginevra come propria sede e ha concluso, il 5 aprile 1951, una convenzione con il Consiglio economico e sociale in virtù della quale essa diviene organizzazione speciale delle Nazioni Unite. Tale convenzione è stata approvata il 20 dicembre 1951 dall'Assemblea generale dell'ONU. La Svizzera ha ratificato lo statuto dell'OMM, in virtù d'un decreto federale del 21 dicembre 1948¹.

ff. Il 6 marzo 1948, una conferenza per la navigazione marittima riunitasi a Ginevra e presso cui la Svizzera era rappresentata con diritto di voto in virtù d'una decisione del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, approvava lo statuto per un'organizzazione intergovernativa consultiva della navigazione marittima (IMCO). Lo statuto doveva entrare in vigore soltanto il 17 marzo 1958. L'IMCO ha concluso il 12 agosto 1948 una convenzione con le Nazioni Unite, in virtù della quale essa ne diviene organizzazione speciale. Tale convenzione è stata approvata dall'ONU il 18 novembre 1948. In virtù d'un decreto federale del 6 giugno 1955², la Svizzera ha ratificato lo statuto dell'IMCO il 22 giugno 1955. La sede dell'IMCO è a Londra.

gg. Il 26 ottobre 1956, una conferenza riunitasi a Nuova York presso la quale era rappresentata anche la Svizzera, approvava lo statuto per una *agenzia internazionale dell'energia nucleare* (AIEA). Lo statuto è entrato in vigore il 29 luglio 1957. L'agenzia risiede a Vienna. Essa ha concluso il 24 giugno 1957 una convenzione con le Nazioni Unite che è stata approvata dall'Assemblea generale di quest'ultime il 14 novembre 1957. Tuttavia la Agenzia non diviene organizzazione speciale nonostante che la convenzione in molti punti sia analoga a quelle concluse con le organizzazioni speciali.

Per particolare riguardo all'importanza dell'energia nucleare, mediante tale convenzione è costituito vincolo fra la AIEA e gli organi politici delle Nazioni Unite il cui statuto l'avvicina di molto a un organo ausiliario dell'ONU. La Svizzera ha aderito all'Agenzia, in virtù del decreto federale del 18 marzo 1957³. Fino al 1961, l'attuale direttore della divisione commerciale del dipartimento dell'economia pubblica, Paul Jolles, è stato sostituto del direttore generale dell'AIEA, dopo aver collaborato nel 1957 presso la sede delle Nazioni Unite in qualità di segretario esecutivo con la commissione preparatoria per l'istituzione dell'AIEA.

4. Problemi generali inerenti alla partecipazione della Svizzera ad organi o organizzazioni speciali delle Nazioni Unite

a. Con l'inizio dell'operato delle Nazioni Unite venne a porsi il problema delle possibilità fondamentali d'una partecipazione da parte svizzera.

¹ RU 1952 225

² RU 1958 1029

³ RU 1958 525

Sarebbe stato senz'altro possibile ammettere nelle organizzazioni speciali soltanto gli Stati membri delle Nazioni Unite. Tuttavia, poiché era consentito alla Svizzera di rimanere membro di quelle organizzazioni che già esistevano prima dell'istituzione delle Nazioni Unite, essa venne successivamente incoraggiata a porre la propria candidatura anche per le nuove organizzazioni speciali. La partecipazione svizzera alle conferenze convocate dalle Nazioni Unite per l'istituzione di queste organizzazioni speciali, pose inizialmente alcuni problemi. Allora si decise, di caso in caso, circa l'estensione dell'invito alla Svizzera finché, successivamente, venne a crearsi l'abitudine di invitare i membri delle organizzazioni speciali anche se non erano membri delle Nazioni Unite.

b. Soprattutto si è esaminato ripetutamente e profondamente il problema della conciliazione tra l'adesione alle organizzazioni speciali e la partecipazione a organi delle Nazioni Unite con lo statuto di neutralità del nostro paese. Segnatamente, ne è stato il caso quando si trattò di aderire alla Corte internazionale di giustizia (cfr. I pt., III cap., C 2 a). Riguardo alle organizzazioni speciali non si posero fundamentalmente difficoltà alcuna poiché la sfera d'azione di tali organizzazioni concerne precipuamente il campo tecnico. Per contro, occorre esaminare, in ciascun caso, se la convenzione con le Nazioni Unite, conformemente all'articolo 63 della Carta, non toccava, magari indirettamente, la neutralità svizzera.

aa. Le disposizioni delle diverse convenzioni nelle quali sono sanciti gli obblighi delle organizzazioni speciali nei riguardi delle Nazioni Unite, hanno una portata molto diversificata. Nel caso dell'Unione delle telecomunicazioni e dell'organizzazione meteorologica mondiale (art. VI di ambedue le convenzioni) le istituzioni in questione si obbligano a collaborare con le Nazioni Unite e le loro organizzazioni e di prestare loro, conformemente alla Carta e allo statuto della rispettiva organizzazione speciale, qualsiasi aiuto possibile, tuttavia tenendo pienamente conto della situazione speciale di quegli stati membri che non sono anche membri delle Nazioni Unite. Nella convenzione tra le Nazioni Unite e l'unione postale universale, quest'ultima si obbliga a prestare qualsiasi aiuto ammissibile conformemente al contratto postale universale e contemporaneamente, per quanto concerne i propri membri, i quali appartengono parimente alle Nazioni Unite, a riconoscere le disposizioni della Carta le quali, conformemente all'articolo 103, stabiliscono gli obblighi tra il contratto postale universale e i suoi testi allegati. In tutte le altre convenzioni fra le Nazioni Unite e le organizzazioni speciali non è fatta differenza alcuna tra gli Stati membri appartenenti alle Nazioni Unite e gli altri. Tutte le convenzioni ripetono, o testualmente o analogamente, le disposizioni dell'articolo 7 del trattato fra l'UNESCO e le Nazioni Unite del seguente tenore:

«L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture convient de coopérer avec le Conseil économique et social en fournissant telle information et telle assistance que le Conseil de sécurité pourrait demander, y

compris l'assistance nécessaire à permettre l'application des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales».

bb. Nel messaggio del 19 novembre 1946, concernente l'adesione della Svizzera alla FAO, il Consiglio federale si è pronunciato sull'interferenza indiretta nella nostra neutralità da parte della convenzione della FAO con le Nazioni Unite la quale contiene una disposizione che corrisponde all'articolo 7 surriferito di quella fra l'UNESCO e il Consiglio economico e sociale. Il Consiglio federale aveva allora accertato che per la Svizzera, quale stato non membro dell'ONU e permanentemente neutrale, i rapporti con il Consiglio di sicurezza, organo supremo dell'ONU, suscitano un interesse particolare. L'esame approfondito del problema tuttavia dimostra che mediante la disposizione in questione della convenzione fra la FAO e l'ONU, la neutralità svizzera non è affatto pregiudicata. Anche se nel memorandum menzionato è esplicitamente espresso il parere che gli stati non membri dell'ONU non assumono una situazione speciale nei confronti della convenzione, è pur sempre accertato che ciò non costituisce obbligo diretto per i singoli stati membri della FAO ma soltanto per la FAO stessa nel suo complesso.

Pertanto mediante l'adesione alla FAO, la Svizzera accetta tacitamente che le informazioni da essa trasmesse alla FAO siano all'occorrenza comunicate al Consiglio di sicurezza. Tuttavia, poiché tali informazioni non sono di carattere confidenziale e nella maggior parte dei casi sarebbero ugualmente pubblicate, il fatto che esse siano comunicate al Consiglio di sicurezza costituisce unicamente una pura formalità.

Il memorandum di cui sopra consiste in un documento scritto elaborato dalla segreteria della FAO dopo la consultazione con la sezione giuridica del segretariato generale delle Nazioni Unite. Nel messaggio concernente l'adesione della Svizzera all'UNESCO, del 20 agosto 1948, è esplicitamente fatto riferimento alle osservazioni inerenti alla FAO. Nei messaggi concernenti l'adesione all'organizzazione internazionale per la navigazione aerea civile e all'organizzazione mondiale della sanità, del 27 e 30 settembre 1946, nei quali la situazione giuridica è analoga, tale problema non è stato trattato. Tuttavia, nel caso della ICAO, il delegato svizzero alla prima assemblea dell'organizzazione (tenutasi a Montreal dal 6 al 27 maggio 1947) aveva dichiarato, su incarico del Consiglio federale, che la Svizzera, quale Stato non membro delle Nazioni Unite, non poteva assumersi obblighi verso il Consiglio di sicurezza, che non fossero conciliabili col proprio statuto di neutralità permanente. Il Consiglio federale temeva che, nel caso della ICAO, l'obbligo d'informare potesse assumere conseguenze più gravi di quanto fosse il caso con le altre organizzazioni.

cc. Nel caso dell'organizzazione per la navigazione marittima (IMCO), il Consiglio federale ha assunto un altro atteggiamento. Ancorché la convenzione fra questa organizzazione e le Nazioni Unite contenga una dispo-

sizione identica a quella dell'articolo 7 della convenzione con l'UNESCO, il Consiglio federale è stato del parere che, in considerazione della grande importanza assunta dalla flotta svizzera nell'approvvigionamento del paese in periodi di guerra, occorre fare tutto il possibile onde fosse garantito il suo carattere neutrale. All'atto della firma dello statuto dell'IMCO, il rappresentante della Svizzera depositava un disegno di riserva del seguente tenore:

«All'atto del deposito del suo strumento di ratificazione... la Svizzera fa in generale la riserva che la sua collaborazione all'IMCO, in particolare per quanto concerne i rapporti di questa organizzazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite, non può sorpassare i limiti ad essa assegnati dalla sua condizione di Stato perpetuamente neutro. Nel senso di questa riserva generale, essa formula una riserva particolare sia per quanto concerne il testo dell'articolo VI del disegno di accordo tra l'IMCO e l'ONU, sia per quanto concerne qualsiasi altra clausola analoga che potesse sostituire o completare questa disposizione in detto o in altro accordo».

Poiché nessun firmatario ha sollevato opposizione contro tale riserva e siccome le Camere federali l'avevano approvata, essa è stata confermata all'atto della ratificazione.

dd. Nel messaggio concernente l'adesione della Svizzera all'Agenzia internazionale dell'energia nucleare (AIEA), del 1° marzo 1957, il Consiglio federale aveva fatto osservare che sarebbe parimente stata opportuna la formulazione di una riserva in considerazione del vincolo fra l'istituzione di cui si tratta e il Consiglio di sicurezza come anche delle competenze di vigilanza e a emanare sanzioni, conferite dallo statuto. La riserva è del seguente tenore:

«La Svizzera, nel depositare il suo strumento di ratificazione... dichiara, come riserva generale, che la sua collaborazione nell'Agenzia internazionale dell'energia nucleare, segnatamente per quanto concerne le attinenze di questa Organizzazione delle Nazioni Unite, non può superare i limiti a essa assegnati nella sua condizione di Stato perpetuamente neutro. In conformità di questa riserva generale, essa esprime una particolare riserva quanto al testo dell'articolo III, lettera B, n. 4 dello statuto e a qualsiasi altra disposizione analoga che a esso fosse sostituita o che lo completasse nello statuto o in un altro accordo».

Il testo di questa riserva non è stato reso noto come nel caso della IMCO già all'atto della firma. Esso lo è stato dopo la sua approvazione da parte delle Camere federali all'atto della ratificazione dello statuto.

c. Come già abbiamo detto, diversi organi e organizzazioni speciali delle Nazioni Unite risiedono in Svizzera. Ciò solleva pure alcuni problemi (cfr. I pt., III cap., A 2 d):

aa. Lo statuto giuridico delle diverse organizzazioni non è disciplinato uniformemente. Mentre l'unione postale universale, l'Unione delle telecomunicazioni e il GATT, in quanto alla loro sede, godono dello stesso disciplinamento applicato a quello delle Nazioni Unite a Ginevra, fondato

su uno scambio di note con il dipartimento politico federale, per le altre organizzazioni è stata conclusa una convenzione di residenza.

La prima del genere è stata quella dell'11 marzo 1946 con l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIT). Fino a quel momento l'OIT, quale organo della Società delle Nazioni aveva goduto degli stessi privilegi e immunità come la società stessa delle Nazioni. Quando l'organizzazione del lavoro, nel 1946 dovette decidere se tornare con la propria sede a Ginevra, oppure trasferirla in Canada, essa manifestò il desiderio di ottenere uno statuto più specificato. Ne conseguì la convenzione di residenza di cui sopra cui ne è allegata una concernente l'esecuzione. Successivamente sono state concluse convenzioni analoghe con l'Organizzazione mondiale della sanità e l'Organizzazione meteorologica mondiale. Le convenzioni concernenti quest'ultime organizzazioni differiscono soltanto insensibilmente da quella dell'OIT che ha servito da modello. In occasione della propria visita a Berna, il 2 e 3 agosto 1946, il segretario generale delle Nazioni Unite ottenne dal Consiglio federale la conferma che le Nazioni Unite avrebbero beneficiato di qualsiasi nuova agevolazione che sarebbe stata concessa alle altre organizzazioni internazionali. Parimente è stato tacitamente riconosciuto il trattamento riservato all'organizzazione più favorita anche per gli altri organi e organizzazioni speciali delle Nazioni Unite.

bb. Di particolare importanza per la Svizzera è il fatto che l'attività delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni speciali non possono pregiudicare né la situazione internazionale né la sicurezza del nostro paese. Le Nazioni Unite hanno, all'uopo, rilasciato, in uno scambio di lettere inerente alla convenzione di residenza, una garanzia in merito. Inoltre l'accordo dell'11 marzo 1946 con l'OIT, contiene i seguenti articoli:

Art. 24

Dall'attività dell'organizzazione internazionale del lavoro su territorio svizzero, non deriva alla Svizzera alcuna responsabilità internazionale per gli atti e le omissioni dell'organizzazione o dei suoi rappresentanti che agiscono od omettono nel campo delle loro funzioni.

Art. 25

1. Nessuna disposizione del presente accordo può impedire al Consiglio federale svizzero di prendere i necessari provvedimenti nell'interesse della sicurezza della Svizzera.

2. Qualora il Consiglio federale svizzero ritenesse opportuno di applicare il numero 1 del presente articolo, si metterà in relazione, il più presto possibile, nella misura in cui le circostanze lo permettono, con l'Organizzazione internazionale del lavoro, allo scopo di stabilire, di comune intesa, le misure necessarie per proteggere gli interessi dell'organizzazione.

3. L'Organizzazione internazionale del lavoro collabora con le autorità svizzere per evitare, nell'esercizio delle sue attività, ogni pregiudizio alla sicurezza della Svizzera.

Le medesime disposizioni sono contenute negli articoli 24 e 25 dell'accordo del 17 luglio 1948 con la OMS e negli articoli 23 e 24 del trattato

del 10 marzo 1955 con la OMM. Nel caso della UPU e della UIT e del GATT vigono invece le disposizioni del menzionato scambio di lettere con il segretario generale delle Nazioni Unite.

cc. In virtù dell'accordo di residenza, la Svizzera concede ai funzionari delle organizzazioni speciali che risiedono sul proprio territorio, come anche ai rappresentanti permanentemente accreditati presso di esse, e ai rappresentanti di Stati che partecipano alle sedute dei loro organi, taluni privilegi e immunità. Tali privilegi e immunità sono intesi a garantire un funzionamento perfetto delle organizzazioni. Così ad esempio i funzionari delle organizzazioni, nello svolgimento delle proprie funzioni godono dell'immunità giudiziaria; tuttavia, quest'ultima può essere levata in ogni momento dall'organizzazione. Gli edifici dell'organizzazione e segnatamente i suoi archivi sono protetti contro qualsiasi ingerenza da parte delle autorità federali o cantonali. Poiché i mezzi finanziari delle organizzazioni sono costituiti da contributi degli stati membri e quindi anche dalla Svizzera, essi sono esenti da imposizione fiscale. Parimente dicasi per quanto concerne il reddito dei funzionari nonché i fondi costituiti per le loro pensioni. Inoltre le merci importate dall'organizzazione per il proprio fabbisogno sono esenti da qualsiasi dazio. Anche i funzionari stranieri beneficiano di talune agevolazioni all'atto dell'entrata sul nostro territorio. Alle rappresentanze permanenti presso la sede delle Nazioni Unite e a tutte le organizzazioni speciali con sede a Ginevra, sono concessi gli stessi privilegi e immunità di cui beneficiano a Berna le missioni diplomatiche accreditate.

Come già detto precedentemente (cfr. I pt., III cap., A 2 h), il fatto che oltre 8700 funzionari delle organizzazioni internazionali con sede a Ginevra beneficiano di privilegi fiscali ha sollevato alquanto scontento presso la popolazione. Tuttavia una parte tutt'altro che insignificante di questi funzionari non è occupata presso la sede delle Nazioni Unite e tantomeno presso le sedi ginevrine delle organizzazioni speciali di quest'ultime. Il principio dell'esenzione fiscale dei funzionari internazionali è oggi generalmente riconosciuto e sancito negli accordi di residenza conclusi tra lo stato di sede e l'organizzazione. L'esenzione fiscale è giustificata dall'evidenza che in seguito a essa le remunerazioni dei funzionari sono ridotte dell'importo delle imposte. Con ciò le spese di personale delle organizzazioni risultano parimente ridotte e in tal modo sono anche risparmiati i contributi degli stati membri. Siffatto disciplinamento corrisponde, fra l'altro, alle disposizioni delle due convenzioni concernenti i privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e delle loro organizzazioni speciali del 13 febbraio 1946 e 21 novembre 1947. La Svizzera, effettivamente, non ha aderito a queste convenzioni ma, tuttavia, esse sono state tirate in causa nella conclusione dell'accordo di residenza concluso fra la Svizzera e le organizzazioni internazionali. La popolazione ginevrina trova però anche ingiusto che parimente i cittadini svizzeri che lavorano presso le Nazioni

Unite e le loro organizzazioni speciali, non paghino imposte. Le autorità federali e cantonali, in collaborazione con le organizzazioni internazionali, hanno esaminato ripetutamente il problema negli ultimi anni. L'esenzione fiscale di cui beneficiano i cittadini svizzeri al servizio delle organizzazioni internazionali è fondata, come quella dei funzionari internazionali stranieri, su garanzie formali. Orbene, una revoca di tali garanzie sarebbe un atto di cattiva politica. Infatti anche per l'esenzione fiscale dei cittadini svizzeri funzionari internazionali valgono gli stessi principi come per i funzionari stranieri. Nel caso in cui ai cittadini svizzeri fosse imposto l'onere fiscale, l'organizzazione internazionale per cui essi lavorano dovrebbe aumentare loro adeguatamente i salari. Ciò richiederebbe ulteriori mezzi che infine cadrebbero a carico delle organizzazioni internazionali, rispettivamente degli stati membri.

Poiché, in caso d'imposizione fiscale ai funzionari internazionali svizzeri aumenterebbero gli oneri a carico delle rispettive organizzazioni, queste ultime rinuncerebbero all'assunzione di cittadini svizzeri, ciò che sarebbe per noi controproducente. Si è parimente studiato la possibilità d'introdurre un'imposizione interna mediante fondi di compensazione come è fatto a Nuova York presso la sede delle Nazioni Unite, su esplicito desiderio degli Stati Uniti d'America; ma tale imposizione è ritenuta inapplicabile da noi. Per risolvere i problemi del Canton Ginevra inerenti allo statuto speciale delle organizzazioni internazionali nonché ai loro funzionari, nel 1967 è stata istituita una commissione mista nella quale sono rappresentati gli uffici interessati federali e cantonali. Tale commissione è giunta alla conclusione che un'imposizione ai funzionari internazionali, nell'intento di procurarsi altre entrate, è inaccettabile e pertanto occorre trovare una soluzione diversa da quella tributaria fra Confederazione e Cantone di Ginevra per compensare gli oneri suppletivi a carico di quest'ultima città.

d. La politica seguita dalla Svizzera nella sua qualità di membro di organi secondari e organizzazioni speciali delle Nazioni Unite, si distingue soprattutto per l'intento di collaborare in modo possibilmente costruttivo nell'adempimento dei compiti di queste istituzioni nel prestare mano a un efficace coordinamento delle attività di tali istituzioni e nell'evitare che le discussioni abbiano a deviare sul piano politico. Nel campo amministrativo, i delegati svizzeri propendono per una politica di bilancio sana e per l'introduzione della valutazione dei risultati presso le singole organizzazioni¹.

aa. Con la trasformazione di numerose colonie in Stati indipendenti e l'adesione massiccia di quest'ultimi alle organizzazioni speciali e agli altri organi delle Nazioni Unite, quest'ultime hanno dovuto occuparsi in misura accresciuta con i problemi dello sviluppo tecnico ed economico di questi

¹ La Svizzera è stata invitata a partecipare alle riunioni del cosiddetto «gruppo di Ginevra» costituito ufficiosamente dalle delegazioni degli Stati occidentali industrializzati, per trattare problemi finanziari e di bilancio.

nuovi membri. L'ingente fabbisogno in questo campo supera, nella maggior parte dei casi, le possibilità effettive delle singole organizzazioni le quali sono costrette ad allestire un ordine di priorità. Nell'intento di rendere possibilmente razionale ed efficace l'attività delle organizzazioni speciali cui la Svizzera appartiene, abbiamo sempre partecipato attivamente all'istituzione di questi elenchi di priorità. A tale scopo, ci siamo sempre lasciati guidare dal criterio secondo cui la priorità deve essere subordinata all'utilità effettiva del compito da realizzare e non al prestigio dell'organizzazione o di singoli membri.

bb. Taluni dei temi politici che già hanno seriamente preoccupato o che continuano a preoccupare le Nazioni Unite (come la tensione Est-Ovest, la decolonizzazione e la discriminazione razziale) tendono però continuamente ad influenzare i lavori delle organizzazioni speciali. La Svizzera è sempre stata del parere che le organizzazioni speciali, le altre organizzazioni e le conferenze di natura tecnica, devono ognora limitarsi a trattare i problemi a loro commessi ed evitare la discussione politica. Quest'ultima è faccenda degli organi competenti delle Nazioni Unite.

Pertanto le delegazioni svizzere hanno come direttiva di contribuire allo scerveramento della politica dai problemi, in modo che quest'ultimi possano essere discussi più concretamente. Inoltre, i nostri delegati devono cercare di favorire, in quanto non sia pregiudicato l'atteggiamento fondamentale, le soluzioni di compromesso senza le quali la collaborazione internazionale sarebbe impossibile.

cc. Il rapido aumento del numero delle organizzazioni speciali e degli altri organi delle Nazioni Unite, rende necessario il coordinamento delle loro attività affinché possa essere evitato che lo stesso problema sia trattato contemporaneamente da parecchie istituzioni. Nel quadro delle Nazioni Unite sono già stati istituiti organi cui incombe precipuamente la realizzazione di tale coordinamento; la Svizzera segue con attenzione i lavori di quest'organo cui tuttavia non può partecipare in qualità di non membro. Ciononostante il nostro paese partecipa attivamente agli sforzi intrapresi in seno alle organizzazioni speciali per risolvere il problema del coordinamento.

D. La Svizzera e gli accordi delle Nazioni Unite

a. Nel corso della loro attività ultraventennale, le Nazioni Unite hanno concluso un numero considerevole di accordi¹. Oltre agli sforzi intesi a promuovere i diritti dell'uomo e a codificare lo sviluppo ulteriore del diritto delle genti, trattasi soprattutto di disciplinare i problemi pratici, economici e tecnici che non cadono nell'ambito delle competenze d'una organizza-

¹ Cfr. ricapitolazione dei trattati multilaterali depositati presso il Segretario generale, del 31 dic. 1967 nell'UN Doc. ST/LEG/SER. D/1

zione speciale delle Nazioni Unite. Recentemente, per ragioni politiche, sono stati conclusi 4 contratti importanti la cui elaborazione è avvenuta fuori del quadro delle Nazioni Unite: più precisamente, l'accordo del 5 agosto 1963, sulla proibizione degli esperimenti con armi nucleari nell'atmosfera, nello spazio e sott'acqua, l'accordo del 19 dicembre 1966, sulle norme per l'esplorazione e l'utilizzazione, da parte degli Stati, dello spazio extra-atmosferico compresi la luna e gli altri corpi celesti, la convenzione del 19 dicembre 1967 sul salvataggio ed il ricupero dei cosmonauti, nonché sulla restituzione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico e infine l'accordo del 12 giugno 1968 sulla non proliferazione di armi nucleari. Tutti e quattro gli accordi sono stati presentati, contemporaneamente alla firma a Londra, Mosca e Washington in modo che potessero aderirvi tutti gli Stati e, segnatamente, la Repubblica popolare di Cina, la Repubblica democratica di Germania, la Corea del Nord e il Vietnam del Nord, i quali non sono riconosciuti da tutte le grandi potenze e, di regola, non sono invitati a partecipare ad accordi delle Nazioni Unite.

b. Fedele al proprio principio di partecipare a tutte le attività delle Nazioni Unite sempreché non siano a sfondo prettamente politico, la Svizzera è divenuta parte contraente di numerosi trattati conclusi sotto l'egida delle Nazioni Unite. In quanto tali trattati siano stati elaborati in conferenze cui era invitata la Svizzera, il nostro paese ha collaborato attivamente ai lavori preliminari e ha cercato, entro il limite delle possibilità, di far considerare i propri interessi. Inoltre, la delegazione svizzera si è sempre fatta diligenza di chiedere l'inclusione d'una clausola d'arbitrato in merito alle controversie d'interpretazione o d'applicazione dei trattati in questione. Nei casi in cui tale clausola non è stata inserita, la Svizzera ha proposto la conclusione di protocolli addizionali facoltativi concernenti la composizione di controversie¹.

Recentemente, in numerosi casi, i trattati delle Nazioni Unite sono stati elaborati dall'Assemblea generale o dalle sue Commissioni permanenti, cui la Svizzera, essendo Stato non membro, è esclusa². Tuttavia, nella procedura preliminare è già stata offerta al nostro paese la possibilità di esprimere per scritto il proprio parere in merito a disegni di convenzioni. Altrimenti, il nostro Paese ha almeno sempre cercato, per il tramite del nostro osservatore a Nuova York, di suscitare l'interesse di altre delegazioni sui punti importanti per la Svizzera.

c. L'allegato VII al presente rapporto riassume i casi di partecipazione svizzera alle convenzioni delle Nazioni Unite.

¹ Cfr. Ruegger: Des clauses arbitrale et de jurisdiction dans les conventions internationales récentes. *Récueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, 1968, pag. 687 seg. e alleg. VII

² Come per le quattro convenzioni menzionate alla lettera a

Parte seconda

POSSIBILITÀ E CONDIZIONI PER UN'ADESIONE SVIZZERA ALL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE (ONU)

A. Introduzione

Il presente rapporto sarebbe incompleto se non esaminasse anche la questione di sapere sotto quali condizioni la Svizzera potrebbe aderire alle Nazioni Unite e quale sarebbe poi la sua posizione in seno all'Organizzazione. Il postulato del consigliere nazionale Bretscher e confirmatari chiede espressamente un tale esame. Indipendentemente dalle conclusioni a cui può giungere il Consiglio federale, un'informazione più vasta e più completa risponde ad un evidente bisogno, generalmente risentito. Da questo riesame delle questioni che un'adesione svizzera all'ONU non mancherebbe di risollevere nonché delle possibilità che sussisterebbero per mantenere nondimeno il nostro statuto di neutralità, il Consiglio federale s'attende per altro una miglior comprensione da parte del popolo svizzero per l'opera svolta dalle Nazioni Unite ed un più valido appoggio per la sua politica estera.

Nel primo capitolo (B) di questa seconda parte si esamina la questione della compatibilità dello statuto svizzero di neutralità con la qualità di membro dell'ONU, mentre nel secondo capitolo (C) l'esame porta sulla questione di sapere se, ed eventualmente come, la nostra neutralità può esser mantenuta e applicata nel quadro delle Nazioni Unite e quale procedura giuridica interna si dovrebbe seguire in caso di un'eventuale adesione. Nel terzo capitolo (D) sono tratteggiati lo sviluppo e la situazione politica attuale delle Nazioni Unite. Nel quarto capitolo (E) sono messi a raffronto gli aspetti positivi e negativi di un'adesione e di una non-adesione all'ONU. Infine, nel capitolo quinto (F), il Consiglio federale trae le sue conclusioni e propone provvedimenti atti, da una parte, a migliorare l'informazione sulle Nazioni Unite e, dall'altra, a manifestare la nostra volontà d'una più stretta collaborazione internazionale.

B. Lo statuto svizzero di neutralità e la qualità di membro dell'ONU

1. Compatibilità dello statuto svizzero di neutralità con la qualità di membro dell'ONU

a. Alla Conferenza di San Francisco, la prima Commissione, incaricata dell'esame delle disposizioni generali della Carta, dovette occuparsi di un memorandum francese del 21 marzo 1945, nel quale si proponeva di stabi-

lire in una disposizione espressa della Carta l'incompatibilità d'uno statuto di neutralità con la qualità di membro dell'ONU (Cfr. United Nations Conference on International Organization, vol. 3, pag. 383, nonché i rapporti sulle deliberazioni, vol. 6, pag. 315 e 378).

La discussione in merito a questa proposta si ebbe in seno ad una Sotto-commissione il 17 maggio ed il 13 giugno 1945. Il delegato francese spiegò il punto di vista del suo Paese e sottolineò che sotto «statuto di neutralità» s'intende uno statuto di neutralità permanente. Si deve pertanto ammettere che tale concezione non incontrò il consenso di altri membri della Commissione. Infatti, nel protocollo delle deliberazioni del 13 giugno 1945 figura al riguardo solamente l'osservazione seguente:

Dalla discussione susseguente risultò il parere che lo statuto di neutralità permanente sarebbe incompatibile con i principi espressi nei paragrafi 5 e 6 del capitolo II (l'attuale art. 2, cifre 5 e 6) nel senso che nessun Stato-membro potrebbe invocare il suo statuto di neutralità permanente per esimersi dagli obblighi imposti dalla Carta. È in questo senso che la Sotto-commissione era del parere che l'adozione dei paragrafi 5 e 6 comprendeva anche la proposta di modifica francese.

La maggioranza dei delegati alla Conferenza era pertanto d'avviso che la neutralità permanente non poteva servire da pretesto per sottrarsi ad obblighi specifici stabiliti dalla Carta.

Visto il tenore dell'articolo 2, cifra 5, nonché degli articoli 25, 39, 42, 43 e 51 della Carta, articoli che saranno esaminati più da vicino in seguito, la questione è contesa di sapere, se la qualità di membro dell'ONU esclude o no la neutralità. In più, è da ricordare che in caso di un'aggressione armata, in merito alla quale il Consiglio di sicurezza non giunge a prendere una decisione conformemente all'articolo 39, terzi Stati sono, in virtù dell'articolo 51, autorizzati, ma non obbligati, a prestar aiuto allo Stato aggredito. In simile caso, terzi Stati possono adottare una politica di neutralità.

È vero che l'idea della sicurezza collettiva, inerente alla Carta stessa, è teoricamente incompatibile con la neutralità; infatti, mentre neutralità significa non-ingerenza e astensione da ogni ostilità, la sicurezza collettiva permette una presa di posizione attiva di fronte all'aggressore. Essenziale è pertanto che ambedue gli atteggiamenti sono volti a mantenere la pace. In questo senso, la neutralità non soltanto non sta in opposizione alle disposizioni della Carta¹, ma concorda pienamente con il suo scopo principale. In questo contesto non si dovrebbe del resto ignorare che la neutralità è uno statuto, il quale nella prassi del diritto delle genti fece ripetute volte buona

¹ In questo senso Chaumont, Nations Unies et Neutralité, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 89 (1956 I), pag. 7 ss, 30 ss, 50 ss; Cfr. pure il Messaggio del Consiglio federale concernente l'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni, del 4 agosto 1919.

prova, mentre il principio della sicurezza collettiva resterà per lungo tempo ancora un pio desiderio.

Per questi motivi la dottrina riconosce oggi facilmente che la Carta, malgrado le sue idee di base, lascia campo agli statuti di neutralità².

Infatti, nel corso degli anni, diversi Stati praticanti una politica di neutralità aderirono alle Nazioni Unite, senza che dall'una o dall'altra parte siano state formulate delle obiezioni contro la loro adesione o contro l'ulteriore pratica della loro politica di neutralità. Così, nel 1946, fu ammessa quale membro dell'ONU la Svezia che volontariamente pratica una politica di neutralità permanente. Nel 1955, seguì l'adesione dell'Austria, benché questo Paese abbia uno statuto di neutralità stabilito espressamente secondo il modello dello statuto svizzero; l'adesione avvenne senza condizione alcuna. Questo fatto potrebbe, da una parte, agevolare l'adesione della Svizzera, ma, dall'altra, potrebbe fors'anche far concludere, nel caso d'un trattamento particolare della Svizzera, che la neutralità austriaca sia di qualità inferiore a quella della neutralità svizzera. Pertanto, gli Stati che hanno un particolare interesse al rispetto della neutralità austriaca potrebbero magari esser incitati a prendere un atteggiamento di riserva nei riguardi di una richiesta svizzera intesa ad ottenere un trattamento particolare, riferendosi all'adesione incondizionata dell'Austria. Dal 1962 anche il Laos, benché membro dell'ONU, è legato ad uno statuto di neutralità, adottato tuttavia in un momento in cui già da anni era membro dell'Organizzazione.

Un altro argomento ancora parlante in favore della compatibilità della neutralità permanente con la qualità di membro dell'ONU può esser adottato a sapere: l'articolo 103 della Carta stabilisce bensì che in caso di contrasto fra gli obblighi risultanti agli Stati-membri dalla Carta e gli obblighi provenienti da un qualsiasi altro accordo internazionale i primi prevalgono sui secondi anche se il rispettivo accordo già esisteva al momento dell'entrata in vigore della Carta. In quest'ultima non figura neppure una disposizione analoga a quella dell'articolo 21 del Patto della Società delle Nazioni, secondo il quale gli accordi preesistenti, intesi a mantenere la pace, erano considerati come compatibili con le disposizioni del Patto. Nondimeno, anche

² Così Bindschedler: *Die Neutralität im modernen Völkerrecht*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 17 (1956 I), pag. 29 ss; Bowett: *Self-Defense in International Law*, 1958, pag. 174 ss; Brownlie: *International Law and the Use of Force by States*, 1963, pag. 404; Chaumont, loc. cit., pag. 32 ss; Greber: *Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen*, 1967, pag. 85 ss; Guggenheim: *La sécurité collective et le problème de la neutralité*, «Schweizerisches Jahrbuch für internationale Rechte», vol. II (1945), pag. 28 ss; Lalive: *International Organization and Neutrality*, *British Year Book of International Law*, Vol. XXIV (1947), pag. 77 ss; Robert: *Etude de la Neutralité suisse*, 1950, pag. 84 ss; Scheurer: *Neutralität*, in Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, vol. 2 (1961), pag. 593.

per le Nazioni Unite e gli Stati-membri valgono le norme del *diritto consuetudinario* del diritto generale delle genti, nella misura in cui queste non furono modificate tramite convenzioni. Con buoni motivi si può difendere il parere che lo statuto di neutralità della Svizzera, che già dal 1815 ha carattere contrattuale, è divenuto una norma del diritto consuetudinario delle genti. Un tale parere è stato sostenuto dalla Commissione delle Nazioni Unite per il Diritto internazionale (Cfr. i rapporti della Commissione sulle deliberazioni della sua 16.a riunione [1964, pag. 12] e della sua 18.a riunione [1966, pag. 64]. Così pure Lord McNair: *Law of Treaties*, 1961, pag. 260). Considerando che lo statuto della neutralità svizzera ha assunto carattere di diritto consuetudinario nel corso degli ultimi 150 anni — e non appena a contare dal 1945 — si può a buon diritto concludere, conformemente al parere della Commissione per il Diritto internazionale, che la Carta delle Nazioni Unite non contrasta con lo statuto della nostra neutralità. Poggiandosi su questa tesi, la Svizzera potrebbe invocare il carattere di diritto consuetudinario del suo statuto di neutralità anche quale membro dell'ONU. Considerato tuttavia il tenore dell'articolo 103 della Carta si può sostenere con buone ragioni anche la tesi opposta.

b. Quantunque in linea di massima la neutralità permanente non appaia incompatibile con la qualità di membro dell'ONU, la Carta pone nondimeno determinati limiti alla sua applicazione. Come già risulta dalle deliberazioni precite di San Francisco, la neutralità non può servire da pretesto per liberarsi da un obbligo specifico della Carta. Questo principio è espressamente stabilito all'articolo 2, cifra 5, la cui disposizione ha il tenore seguente:

«I membri devono dare alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni della presente Carta, e devono attenersi dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendano un'azione preventiva o coercitiva.»

Adottando contro uno Stato provvedimenti coercitivi nel senso del Capitolo VII della Carta, le Nazioni Unite divengono esse stesse parte del conflitto. In simile caso uno Stato membro non può più, in virtù dell'articolo 2, cifra 5, della Carta, far valere che il suo statuto di neutralità gli impone di trattare le parti del conflitto in ugual modo. All'incontro, in forza dell'articolo 25 della Carta, anche uno Stato neutro, se membro dell'ONU, è tenuto in linea di massima a partecipare alle sanzioni adottate. Pertanto, l'atteggiamento assunto dalla Svizzera durante le due guerre mondiali, inteso a trattare su un piano di parità le parti belligeranti tanto da un punto di vista militare che economico, difficilmente sarebbe stato compatibile con l'obbligo generale d'accordare il proprio appoggio alle Nazioni Unite, stabilito all'articolo 2, cifra 5, della Carta. La situazione è analoga a quella di suo tempo in seno alla Società delle Nazioni (art. 16 del Patto della Società delle Nazioni), con la differenza però che ora appartiene al Consiglio di sicurezza, e non

agli Stati membri, di costatare in modo impegnativo quando sono adempite le condizioni per l'applicazione di misure coercitive (art. 39 della Carta).

c. Mentre le misure coercitive di natura *non-militare*, che conformemente all'articolo 41 della Carta vanno dalla rottura delle relazioni diplomatiche ad un blocco completo, devono essere applicate dagli Stati membri *automaticamente*, non appena il Consiglio di sicurezza le abbia decise, l'obbligo di partecipare alle *sanzioni militari* secondo l'articolo 42 — dimostrazioni o operazioni con forze armate terrestri, navali o aeree, nonché permessi di transito o altre facilitazioni — sussiste solamente a partire dal momento in cui lo Stato interessato ha concluso, in virtù dell'articolo 43 della Carta, con il Consiglio di sicurezza un *accordo* circa la natura e l'importanza dell'aiuto militare da apportare. Fintanto che un tale accordo non è stato concluso, non si può esigere, in forza dell'articolo 42 della Carta, dallo Stato in parola, la sua cooperazione alle dette misure. La neutralità militare resta pertanto possibile. In simile caso lo Stato non è nemmeno tenuto a consentire un diritto di passaggio alle truppe partecipanti alle sanzioni militari. Finora, la conclusione di un accordo conformemente all'articolo 43 non è stata imposta a nessuno Stato. Una tale imposizione appare del resto esclusa in considerazione della disposizione contenuta nella cifra 3 di quest'ultimo articolo, la quale prevede che simili accordi sono da ratificare da ogni singolo Stato firmatario secondo le sue prescrizioni costituzionali. Per quanto attiene al contenuto di questi accordi, la Carta non conosce, come ebbe modo di costatare espressamente il relatore commissionale francese Paul Boncour alla Conferenza di San Francisco, (Cfr. United Nations Conference, loc. cit., Vol. 12, pag. 526 ss) nessuna disposizione imperativa. Anche la Corte internazionale di giustizia ha sostenuto in un parere giuridico del 20 luglio 1962 l'opinione che il Consiglio di sicurezza e gli Stati membri sono completamente liberi nel determinare il contenuto di tali accordi (Cfr. C. I. J. Rec. 1962, pag. 166 ss). Siccome in base all'articolo 43 non è stato concluso finora nessun accordo del genere, non v'è possibilità d'invocare la pratica.

Benché per le sanzioni di natura *non-militare* non sia prevista la conclusione di simili accordi con il Consiglio di sicurezza, questo è libero, in conformità dell'articolo 48, cifra 1 di imporre a tutti oppure soltanto ad alcuni Stati membri l'applicazione di misure coercitive, siano queste di natura militare o *non-militare*. V'è quindi la possibilità, come per le sanzioni militari, di non imporre ad uno Stato permanentemente neutro la partecipazione a misure coercitive *non-militari*. In realtà, tuttavia, è da supporre che generalmente si sarà poco propensi ad un tale atteggiamento, poiché procedendo in tal guisa si renderebbero parzialmente inefficaci le sanzioni *non-militari*.

d. Come già abbiamo menzionato sopra, alla Svizzera non sono derivate finora difficoltà di sorta, riguardanti il suo statuto di neutralità,

dalla sua qualità di membro della Corte internazionale di giustizia (Cfr., più esplicitamente I pt. III cap. 2a.).

2. *Lo statuto di neutralità in caso di non adesione alle Nazioni Unite*

a. L'Organizzazione deve fare in modo, secondo l'articolo 2, cifra 6, della Carta, che Stati non membri delle Nazioni Unite agiscano in conformità ai principi della Carta, per quanto possa essere necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Uno Stato non membro può perciò, in caso d'adozione di misure coercitive da parte dell'Organizzazione contro un determinato Stato, esser esortato ad astenersi, conformemente all'articolo 2, cifra 6, della Carta, dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite abbiano intrapreso un'azione preventiva o coercitiva e nel tempo stesso ad accordare a quest'ultime ogni assistenza in conformità alle disposizioni della Carta. Il tenore del protocollo delle deliberazioni sull'incompatibilità dell'articolo 2, cifre 5 e 6, con uno statuto di neutralità permanente (Cfr. II pt., B 1 a) permette di concludere che alla Conferenza di San Francisco predominava il parere, secondo cui anche uno Stato non membro non può invocare il suo statuto di neutralità per liberarsi dagli obblighi specifici che gli derivano dalle cifre 5 e 6 dell'articolo 2 della Carta. È bensì vero che uno Stato non membro potrebbe far valere l'argomento, secondo cui una convenzione — e la Carta, conformemente al diritto delle genti, non è altro che una convenzione — alla cui conclusione non ha partecipato e alla quale non ha aderito, giuridicamente non è applicabile nei suoi riguardi (Cfr. I pt., I, cap. C 2). Nondimeno, secondo le circostanze di fatto nelle quali uno Stato non membro è chiamato ad appoggiare le sanzioni adottate, questo può trovarsi in difficoltà, in considerazione dei rapporti effettivi di forza e degli apprezzamenti dell'opinione pubblica mondiale, a sottrarsi alla richiesta dell'Organizzazione mondiale. Menzioniamo come esempio l'Austria quale Stato membro e la Svizzera quale Stato non membro; ambedue questi Stati hanno ritenuto di non poter ignorare completamente le sanzioni adottate dalle Nazioni Unite contro la Rhodesia (Comparare l'atteggiamento dell'Austria con quello della Svizzera, I pt. II cap. C 1 f e II cap. B 4 c).

Nel caso d'adozione di sanzioni, uno Stato neutro non membro dell'Organizzazione può trovarsi dunque, dal lato pratico, in una situazione analoga a quella d'uno Stato neutro membro, con la differenza tuttavia che rispetto allo Stato contro cui sono prese le sanzioni il primo Stato non può invocare, a giustificazione del suo comportamento, la qualità di membro dell'Organizzazione e gli obblighi giuridici derivanti. Siccome è da presumere che le Nazioni Unite, nel caso di sanzioni adottate in conformità del Capitolo VII della Carta, cercheranno d'impedire ogni forma di sostegno allo Stato in questione da parte d'uno Stato neutro non membro, sarà praticamente impossibile a quest'ultimo di trattare su un piede di completa

parità l'Organizzazione mondiale, da una parte, e lo Stato incriminato, dall'altra. Non ogni differenza di trattamento costituisce però già per se stessa una violazione degli obblighi formali della neutralità.

b. Come già è stato constatato, ancor oggi la Svizzera può invocare di fronte a un gran numero di Stati membri il loro riconoscimento esplicito della sua neutralità permanente. Per questi Stati però, nella misura in cui il detto riconoscimento avvenne conformemente agli Atti di Parigi del 1815 e all'articolo 435 del Trattato di Versailles, vale l'articolo 103 della Carta, il quale attribuisce alle disposizioni di quest'ultima la prevalenza sugli obblighi assunti da questi Stati in base di altri accordi internazionali, anche se questi furono conclusi prima dell'entrata in vigore della Carta.

C. Procedura in caso d'una eventuale adesione alle Nazioni Unite

Indipendentemente dal fatto che la Svizzera si decida o no ad aderire alle Nazioni Unite, l'esame della questione di sapere come si debba procedere all'adesione è in se stesso assai istruttivo. Quest'esame deve ritenere due aspetti e rispondere alle due domande seguenti:

- Come si potrebbe inserire la nostra neutralità nell'organismo delle Nazioni Unite?
- Come si dovrebbe procedere all'adesione secondo il diritto interno?

I. Il mantenimento della neutralità in seno all'organismo delle Nazioni Unite

a. Adesione con riserva formale della neutralità

In due casi la Svizzera, aderendo ad un'organizzazione speciale delle Nazioni Unite, ha formulato una riserva formale della sua neutralità. In un altro caso, essa ha scelto la forma meno imperativa d'una dichiarazione generale davanti all'organo principale della relativa organizzazione (Cfr.pt. prima, III, cap. C 4 b). Teoricamente la Svizzera potrebbe, nell'intento di mantenere il suo stato di neutralità, presentare una rispettiva riserva formale anche aderendo alle Nazioni Unite. È dubbio però se in seno alle Nazioni Unite le premesse esistano per far valere una tale riserva. Finora, nessuno Stato, nemmeno l'Austria che possiede uno statuto di neutralità analogo al nostro, ha aderito alle Nazioni Unite sotto riserva. Del resto, è incerto che la Carta stessa ammetta una riserva già all'atto d'adesione. Infine, resta una domanda del tutto aperta di sapere se gli attuali Stati membri dell'ONU siano disposti di accettare una riserva formale e esplicita della nostra neutralità.

b. Adesione e conclusione simultanea di un accordo in conformità all'articolo 43 della Carta

All'atto d'adesione alla Società delle Nazioni, la Svizzera aveva ottenuto da parte del Consiglio, in una dichiarazione di principio, il riconoscimento formale del suo statuto di neutralità con rispettivo esonero dal partecipare alle sanzioni di *natura militare*. Una simile procedura fu suggerita in seno alla Commissione di periti del 1945 appositamente in vista d'una eventuale adesione della Svizzera alle Nazioni Unite. Singoli periti proposero anche la conclusione di un accordo con il Consiglio di sicurezza in conformità all'articolo 43 della Carta. Tale accordo non dovrebbe comportare un impegno da parte della Svizzera a fornire aiuti militari, bensì una rinuncia da parte del Consiglio di sicurezza ad esigere da essa simili aiuti. La proposta partiva dall'aspettativa che anche altri Stati avrebbero concluso accordi conformemente all'articolo 43, un'aspettativa tuttavia che, come già accennato, non si adempì. A parte il fatto che una tale richiesta non entra in considerazione per la Svizzera, sembra all'ora attuale improbabile che il Consiglio di sicurezza possa esser disposto a concludere quale primo accordo in virtù del detto articolo proprio un accordo implicante una rinuncia a esigere aiuti militari.

c. Adesione senza riserva formale della neutralità

Nel corso delle deliberazioni che condussero alla conclusione del Trattato del 1955, l'Unione Sovietica e l'Austria convennero che quest'ultima adotterebbe uno statuto di neutralità corrispondente a quello della Svizzera. Questo statuto fu stabilito adottando rispettive norme costituzionali interne e fu notificato poi a tutti gli Stati con i quali l'Austria intrattiene relazioni diplomatiche. Mentre numerosi Stati si limitarono a prendere semplicemente atto della notifica, altri, fra questi anche diversi Stati aventi un seggio permanente al Consiglio di sicurezza, nonché la Svizzera, risposero alla notifica, riconoscendo espressamente la neutralità permanente dell'Austria. In seguito, l'Austria fu accolta, con diversi altri Stati, quale membro delle Nazioni Unite in base ad un compromesso stabilito fra le Potenze dell'Est e dell'Ovest. Essa non formulò in tal occasione nessuna riserva e le Nazioni Unite stesse non dichiararono di riconoscere la neutralità permanente dello Stato austriaco. Nondimeno, lo statuto di neutralità dell'Austria sembra garantire in larga misura anche in seno alle Nazioni Unite. Siccome la neutralità dell'Austria è stata riconosciuta espressamente da diversi Stati membri con seggio permanente al Consiglio di sicurezza, non dovrebbe sussistere possibilità alcuna d'obbligare il detto Stato a partecipare all'applicazione di sanzioni incompatibili con il suo statuto di neutralità, se gli Stati suddetti sono disposti ad attenersi al loro obbligo derivante dal menzionato riconoscimento e volto a rispettare la neutralità dell'Austria e la libertà connessa

per questo Stato d'astenersi da alleanze. Stando però al parere di alcuni autori, una neutralità può sussistere attualmente soltanto entro i limiti stabiliti dalla Carta; essi giungono pertanto ad un'altra conclusione. Del resto, lo stesso Segretario generale U Thant affermò in una conferenza-stampa tenutasi il 6 luglio 1966 a Ginevra — così riprodotta dal «Journal de Genève» del 7 luglio 1966 — quanto segue: «La Svizzera (quale membro dell'ONU) non potrebbe tuttavia liberarsi completamente dagli obblighi che impone la Carta, ad esempio dalle sanzioni economiche e militari. Eccezioni simili a quelle accordate a suo tempo alla Svizzera in seno alla Società delle Nazioni solleverebbero per il futuro problemi delicati». Occorre riconoscere che le circostanze in cui avvenne l'ammissione dell'Austria erano del tutto particolari, se non uniche (cfr. più esplicitamente al riguardo pt. I, II, cap. C 1, e pt. II, B 1 a); pur tuttavia le considerazioni di natura giuridica e politica che furono in tal caso determinanti dovrebbero, in una certa misura, aver valore anche per il nostro Paese.

In caso d'adesione sarebbe da esaminare più da vicino se l'accettazione, da parte degli Stati membri, della Svizzera quale membro dell'ONU senza formale riserva del nostro statuto di neutralità, non potrebbe interpretarsi a buon diritto quale tacito riconoscimento, da parte loro, del detto statuto. Una tale interpretazione potrebbe esser sostenuta specialmente, se il nostro Paese, prima d'aderire all'Organizzazione, avesse comunicato agli Stati membri il nostro parere al riguardo, ovvero che a nostro avviso la Carta dell'ONU permette di mantenere anche in seguito lo statuto di neutralità permanente.

d. Associazione o stato consultivo

Già è stata sollevata la questione di sapere se la Svizzera non dovesse tendere a divenire soltanto un membro associato delle Nazioni Unite oppure un membro avente solamente uno stato consultivo, senza doversi sottoporre a tutti gli obblighi (ad esempio, a quelli del capitolo VII) e senza godere nemmeno tutti i diritti di membro a statuto completo. Non pertanto, questa soluzione appare esclusa. Infatti, la Carta delle Nazioni Unite non prevede la possibilità d'una semplice associazione e nemmeno quella d'uno stato consultivo oppure quella d'una adesione con riserve rispetto a determinati obblighi della Carta. D'altronde, nessuno Stato finora ha presentato richiesta d'adesione con qualità di membro ridotta. Una simile soluzione contrasterebbe anche con lo spirito della Carta stessa e certamente verrebbe rigettata dalla maggioranza degli Stati membri.

2. Procedura secondo il diritto interno in caso d'adesione

a. A tenore dell'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione federale, i trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata o per più di

quindici anni devono essere sottoposti al referendum facoltativo. Siccome l'adesione alle Nazioni Unite e gli obblighi che ne derivano sono incondizionati e illimitati nel tempo e siccome la Carta non prevede la possibilità di dimissione quale membro (Cfr. più sotto D 3), le condizioni richieste per l'applicabilità del suddetto articolo costituzionale sono in questo caso certamente riempite. Nel caso d'una votazione secondo l'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione federale è decisiva la maggioranza del voto popolare; il voto dei Cantoni non conta.

b. Stando alla dottrina predominante nel diritto delle genti, che la Svizzera fece sua e che corrisponde anche alla giurisprudenza di ambedue le Corti internazionali di giustizia dell'Aja, le norme del diritto delle genti prevalgono su quelle del diritto interno dei Paesi, anche se quest'ultime sono norme costituzionali¹. Di conseguenza, gli obblighi risultanti dalla Carta dell'ONU e non concordanti con la nostra Costituzione federale imporrebbero una revisione delle rispettive norme costituzionali, revisione che richiederebbe conformemente all'articolo 118 della Costituzione federale un'adozione tanto da parte del popolo che da parte dei Cantoni. Considerato, nondimeno, che i fini perseguiti dalle Nazioni Unite corrispondono in larga misura a quelli a cui tende la politica svizzera, è praticamente da escludere che obblighi derivanti dalla Carta dell'ONU possano trovarsi in contrasto con l'una o l'altra disposizione della nostra Costituzione federale.

c. Nel suo messaggio alle Camere federali del 4 agosto 1919 concernente l'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni (FF 1919, IV), il Consiglio federale difendeva la tesi che il problema in questione era d'un'importanza tale da esigere il consenso del popolo e dei Cantoni, anche se l'adesione non contrastasse per se stessa in nessun modo con la Costituzione. Esso propose pertanto d'inserire un nuovo capitolo nella Costituzione federale, consistente in un solo articolo e relativo all'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni. Il Parlamento condivise gli argomenti del Consiglio federale per quanto si riferisce alla costituzionalità dell'adesione alla Società delle Nazioni, ma respinse l'idea d'una aggiunta alla Costituzione e decise invece d'adottare un decreto federale da sottoporre obbligatoriamente al referendum del popolo e dei Cantoni. Ed è quanto avvenne (Cfr. BS 1919 CN, pag. 951; BS 1919 CSt, pag. 620). Giuridicamente, il decreto in parola non era altro che una norma costituzionale speciale.

d. Infine, per essere completi si menzioni ancora che sarebbe per sé concepibile d'adottare un articolo costituzionale inteso a rimettere in modo

¹ Cfr., per esempio, Corte internazionale permanente di giustizia, serie B no. 17, pag. 32; la risposta data all'interpellanza Korner dal consigliere federale Spühler al Consiglio nazionale il 10 dicembre 1968; Aubert: *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, 1967, no. 1146, pag. 427; Guggenheim: *Traité de droit international public*, vol. I, 2.me édition, 1967, pag. 57, 73, osservazione 4, e 74, osservazione 1.

generale la decisione d'adesione della Svizzera ad un'organizzazione politica internazionale, implicante rinuncia a diritti di sovranità, nella competenza del Consiglio e delle Camere federali, riservando il referendum facoltativo previsto per i trattati internazionali secondo l'articolo 89, capoverso 4, della Costituzione federale. Un simile modo di procedere sarebbe certamente adeguato, ma irrealizzabile per ragioni di politica interna.

e. Anche se le condizioni d'adesione non sono le stesse, per il Paese il fatto d'aderire alle Nazioni Unite non sarebbe meno importante di quello che fu l'adesione alla Società delle Nazioni. Da un punto di vista politico è indicato perciò di procedere in modo analogo a quello scelto a suo tempo per l'adesione alla Società delle Nazioni. Corrisponde a vero spirito di democrazia diretta di sottoporre una decisione della massima importanza per l'avvenire del Paese, quale è quella dell'adesione all'ONU, a sanzione del popolo e dei Cantoni. In questo senso già si espresse anche il Capo del Dipartimento politico federale alla sessione d'autunno 1965, rispondendo alle interpellanze Furgler e Hubacher; in sostanza egli affermò: quanto il Consiglio federale espone nel suo messaggio alle Camere federali il 4 agosto 1919 in merito all'adesione della Svizzera alla Società delle Nazioni, varrebbe anche per l'adesione alle Nazioni Unite. A suo tempo, si dovette infatti constatare di trovarsi di fronte a una situazione nuova, non considerata dalla Costituzione, e, siccome si trattava di prendere una decisione della massima importanza, le autorità politiche ritennero loro dovere di sottoporre la decisione all'istanza suprema, dalla quale esse detengono le loro competenze.

D. L'evoluzione generale delle Nazioni Unite a contare dal 1945

1. Revisioni della Carta

La trasformazione delle Nazioni Unite da una coalizione di Stati vincitori in un organismo quasi universale, nel quale praticamente sono compresi tutti i sistemi ideologici e politici, avvenne senza modificazione alcuna della Carta. L'aumento del numero degli Stati membri richiese solamente un ampliamento dei diversi organi ed una modificazione degli articoli 23, 27, 61 e 109. Non mancano bensì suggerimenti e proposte di riforme, ma non sussiste grande possibilità di realizzazione, poiché oggi è quasi escluso di giungere, fra le Potenze, a quel minimo di necessario consenso che poté essere raggiunto quando queste, sotto l'influsso degli eventi bellici, fondarono l'Organizzazione.

2. Sicurezza collettiva e misure intese a mantenere la pace

La Carta ha delegato la facoltà di infliggere sanzioni, in caso di minaccia o di violazione della pace ovvero di aggressione, al Consiglio di sicu-

rezza. Quest'organo delle Nazioni Unite non fu tuttavia in grado, nella maggior parte dei casi, di adempiere alla sua importante missione di mantenere la pace. La presa di parte delle Grandi Potenze per l'uno o l'altro dei contendenti nel conflitto rese continuamente impossibile l'unanimità del voto dei membri permanenti nel Consiglio di sicurezza, unanimità necessaria per la validità della decisione da prendere. Il diritto di veto accordato alle Grandi Potenze paralizzò in larga misura il sistema di sicurezza collettiva previsto all'inizio. Fu sostituito in pratica dall'«equilibrio del terrore» delle armi nucleari.

Vista la ripetuta incapacità d'azione del Consiglio di sicurezza, già da tempo si cercò di sostituirlo tramite l'Assemblea generale (Cfr. al riguardo I parte, cap. C 7). La validità giuridica di simili tentativi era nondimeno contesa. A poco a poco si sviluppò pertanto un nuovo metodo per la prevenzione di conflitti: le azioni volontarie volte a conservare la pace. Rinunciando a designare un colpevole nel senso del Capitolo VII della Carta e d'intesa con le parti contendenti, si tentò, tramite l'invio di osservatori e di conciliatori nonché l'isolamento reale delle parti con l'ausilio di formazioni militari, di giungere ad una soluzione o perlomeno ad una neutralizzazione dei conflitti più acuti e minaccianti. In tal modo il Consiglio di sicurezza pervenne a portare una distensione nei conflitti del Kaschmir e di Cipro, ove la situazione era assai vicina ad una guerra civile. Nel caso del Kaschmir bastò l'invio di osservatori, mentre in quello di Cipro si dovette inviare una vera e propria truppa con l'incarico di difendere la pace.

Alcuni successi così conseguiti permisero di sperare d'aver trovato, con un tal sistema, la formula atta a mantenere la pace nel mondo. Divergenze sorte in merito all'esecuzione di singole azioni in favore della pace nonché la controversia nata fra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza circa il loro finanziamento rivelarono, purtroppo, ben presto le debolezze d'una soluzione non prevista e precisata nella Carta dell'Organizzazione. Nondimeno, si deve riconoscere che con simili azioni le Nazioni Unite sono riuscite, per la prima volta nella storia dell'umanità, a mettere al servizio del mantenimento della pace truppe costituite internazionalmente e di conseguire così successi, se non completi, almeno parziali.

Non si pervenne, almeno fino al momento presente, a stabilire regole generali per le azioni intese a mantenere la pace. Nel «Comitato dei 33», una commissione dell'Assemblea generale, cui è affidato questo compito, l'Irlanda, l'Austria e la Svezia svolgono un lavoro determinante e di grande utilità; nondimeno, si manifestarono qui ben presto i limiti di quanto piccoli Stati possono raggiungere. Basta, infatti, che una grande Potenza non si presti all'attuazione d'una soluzione per impedire ogni lavoro costruttivo.

Per queste ragioni, numerosi Stati dimostrano nuovamente un atteggiamento riservato di fronte alle azioni destinate a mantenere la pace.

D'altra parte, in seno al Consiglio di sicurezza appare chiara la tendenza a far un maggior uso delle possibilità offerte dal Capitolo VII della Carta circa l'applicazione di sanzioni. Finora, il Consiglio di sicurezza ha deciso in un sol caso d'applicare sanzioni a termini del Capitolo VII, e per di più non contro uno Stato indipendente, ma contro la colonia britannica di Rhodesia (1966 e 1968) (Cfr. I pt. III, cap. B 4 b). Da ricordare è anche che anno per anno gli Stati afro-asiatici presentano all'Assemblea generale testi di risoluzioni intese ad ottenere che il Consiglio di sicurezza decida l'applicazione di sanzioni contro l'Africa del Sud. Queste risoluzioni, rivolte contro la politica razziale sud-africana, raccolgono regolarmente oltre 80 voti favorevoli. Finora, tuttavia, il Consiglio di sicurezza non ha dato nessun seguito a tali proposte dell'Assemblea generale.

3. Dall'Alleanza delle Potenze vincitrici della seconda guerra mondiale all'ONU, organizzazione quasi universale

L'Organizzazione delle Nazioni Unite, nata dall'Alleanza delle Potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, divenne un'organizzazione quasi universale. Il numero degli Stati membri da 51 che erano nel 1945, anno di fondazione, aumentò a 76 nel 1955, a 100 nel 1960 e a 126 nel 1968. L'aumento più forte si ebbe negli anni dal 1958 al 1962, anni in cui numerosi Stati dipendenti pervennero all'indipendenza. La maggior parte degli Stati membri attuali è costituita dalle colonie d'una volta. Fatta astrazione degli Stati più minuscoli (cosiddetti Stati-nani)¹, quali Andorra, Liechtenstein, Monaco, Nauru, San Marino e Samoa Occidentale, nessun altro Stato, salvo la Svizzera, si è di sua propria volontà astenuto dall'aderire alle Nazioni Unite. L'adesione delle due parti della Germania divisa, della Corea e del Vietnam fallì, finora, causa il disaccordo delle Grandi Potenze al riguardo. Di particolare importanza è il fatto che, finora, anche l'adesione della repubblica popolare della Cina con i suoi 800 milioni circa di popolazione fu bloccata per la mancanza della necessaria maggioranza dei due terzi di voti favorevoli all'Assemblea generale. Ci si può domandare se la Repubblica popolare cinese, cadendo quest'ostacolo, modificherebbe il suo atteggiamento di completa avversione contro l'ONU.

Finora, un solo Stato, l'Indonesia, si è ritirato, nel 1965, da membro delle Nazioni Unite per riaderirvi poco tempo dopo, ossia nel 1966. Nell'intento d'evitare un precedente, il Segretariato delle Nazioni Unite interpretò le dimissioni dell'Indonesia quale semplice assenza temporanea e concluse con essa un accordo finanziario — con l'approvazione dell'Assemblea generale — comportante una riduzione dei contributi di membro per la du-

¹ L'espressione si è ormai introdotta nel linguaggio del diritto delle genti e non comporta un senso spregevole

rata dell'assenza. La validità delle dimissioni rimase contestata in considerazione dei lavori preparatori della Carta e visto anche il tenore della stessa che non prevede una tale possibilità (Cfr. United Nations Conference, loc. cit., vol 1, pag. 673 ss).

Nei primi anni della sua esistenza l'ONU incontrò difficoltà nell'attuazione del suo intento di universalità (Cfr. art. 4 della Carta, art. 58-60 del Consiglio di sicurezza). È da ricordare per esempio che durante un certo tempo si considerò il regime politico della Spagna come un ostacolo all'adesione alle Nazioni Unite. Durante il periodo della cosiddetta «guerra fredda» tanto l'Unione Sovietica quanto gli Stati Uniti impedirono a vicenda l'adesione di Stati alleati della contro-parte. Facendo astrazione dei casi speciali menzionati più sopra, è da constatare nondimeno che dal 1956 a questa parte non è stata rigettata nessuna domanda d'ammissione. Indipendentemente dalla loro importanza e dal loro sistema politico furono ammessi quali membri gli Stati che hanno partecipato direttamente o indirettamente alla seconda guerra mondiale dalla parte delle Potenze dell'Asse, nonché molti Paesi giunti in seguito all'indipendenza. Per quest'ultimi l'ammissione alle Nazioni Unite significa un riconoscimento davanti al mondo intero della loro giovane sovranità.

Fino all'ora attuale, le Nazioni Unite non giunsero mai a pronunciare nei riguardi di uno Stato la sospensione dei diritti e dei privilegi di membro (art. 5 della Carta). Nell'autunno 1968, la 2.a Commissione della 23.a Assemblea generale adottò una risoluzione sull'esclusione dell'Africa del Sud dall'UNCTAD con una maggioranza minima di voti. Anche l'Assemblea generale, con chiara maggioranza, si pronunciò per l'espulsione dell'Africa del Sud dall'Organizzazione. Siccome però una tale decisione rientra fra le cosiddette «questioni importanti» richiedenti una maggioranza di due terzi, l'espulsione come tale non ebbe luogo.

4. Influsso della guerra fredda

Già da bell'inizio, i successi e gli insuccessi delle Nazioni Unite erano la risultante della costellazione politica mondiale, da una parte, e del rapporto di forze all'interno dell'Organizzazione stessa, dall'altra. Durante ben dieci anni, la cosiddetta guerra fredda, ovvero il conflitto ideologico e d'influenza fra le due Grandi Potenze mondiali, l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti ed i loro rispettivi alleati, adombrò tutta l'attività delle Nazioni Unite. In un primo tempo, il Consiglio di sicurezza era condannato praticamente all'inerzia in seguito all'uso ripetuto del diritto di veto da parte dell'Unione Sovietica. Al tempo stesso, gli Stati Uniti ed i loro alleati disponevano all'Assemblea generale della maggioranza dei voti, per cui essi tentavano d'estendere le competenze di quest'ultima a scapito di quelle del Consiglio

di sicurezza. Il risultato più spettacolare di questi sforzi fu la risoluzione «Uniting for Peace» del 3 novembre 1950, nella quale l'Assemblea generale si attribuiva il diritto, al posto del Consiglio di sicurezza, d'adottare raccomandazioni intese a comporre un conflitto internazionale, nel caso in cui il detto consiglio, in seguito alla mancante unanimità dei suoi membri permanenti, non fosse in grado di svolgere il suo compito essenziale di mantenere la pace e di garantire la sicurezza internazionale.

L'aumento del numero degli Stati membri ebbe come conseguenza che la predominanza numerica iniziale degli Stati Uniti e dei suoi alleati in parte si affievoli ed in parte scomparve completamente. Nel tempo stesso, subentrò, nel conflitto fra le due Grandi Potenze mondiali, una certa distensione, per cui l'opposizione Est-Ovest in seno alle Nazioni Unite perse alquanto della sua asprezza. A tale evoluzione contribuì, negli ultimi tempi, anche il cosiddetto bilateralismo fra le due Grandi Potenze.

5. Decolonizzazione e problemi del Terzo Mondo

È forse il più grande merito delle Nazioni Unite d'aver saputo dirigere in modo relativamente ordinato, il processo di decolonizzazione, che costituisce una tappa storica nell'evoluzione dei popoli. Si deve ben ammettere che questo processo si sarebbe svolto molto probabilmente assai più violentemente e sanguinosamente, se le Nazioni Unite non avessero potuto agire da catalizzatore ed evitare così lo scontro delle Grandi Potenze.

Per gli Stati sorti recentemente, l'ammissione all'ONU costituisce il coronamento vero e proprio della loro indipendenza e sovranità. Al tempo stesso, questi Stati giungono al beneficio dell'assistenza tecnica multilaterale, che sovente è preferita a quella bilaterale, la quale non di rado comporta delle imposizioni politiche e quindi nuova dipendenza.

La relativa calma intervenuta nella guerra fredda, i nuovi rapporti di maggioranza sorti in seno all'Organizzazione e l'urgenza sempre più acuta di giungere ad un ordinamento universale di determinate questioni economiche e finanziarie ebbero come effetto che le Nazioni Unite incominciarono ad occuparsi più intensamente dei problemi del Terzo Mondo. Dapprima, importava condurre a buon termine, al più presto e sotto le migliori condizioni possibili, il processo di decolonizzazione. Degli undici territori sotto mandato della Società delle Nazioni esistenti al momento della fondazione dell'ONU, una buona parte poté esser resa in breve tempo indipendente, per cui il Consiglio di amministrazione fiduciario delle Nazioni Unite ha già svolto, in sostanza, quasi completamente il suo compito. Gli restano ancora da amministrare a titolo fiduciario le Isole del Pacifico (mandato degli Stati Uniti conformemente ad un accordo concluso nel 1947) nonché

la Nuova Guinea (mandato australiano)¹. Nondimeno, esiste ancora un buon numero di territori indipendenti che, pur non sottostando ad un mandato, tendono anch'essi verso una emancipazione e che presto o tardi chiederanno quali Stati indipendenti l'ammissione alle Nazioni Unite.

A più riprese sorsero conflitti in seno al Terzo Mondo oppure fra questo e le Potenze coloniali d'un tempo. Sempre più urgentemente si manifestò, infine, la necessità d'uno sviluppo economico e tecnico degli Stati africani, asiatici e dell'America del Sud. La discrepanza esistente fra i Paesi ricchi e altamente industrializzati dell'America del Nord e dell'Europa, da una parte, e gli Stati in via di sviluppo, precipuamente addetti alla produzione agricola e parzialmente sovrappopolati, dall'altra, sta sovente al centro di tutta l'attività delle Nazioni Unite.

I rapporti di maggioranza in seno alle Nazioni Unite contrastano evidentemente con quello che è la ripartizione dell'effettiva forza politica. La regola che attribuisce ad ogni Stato un voto non tien conto in nessun modo delle differenze esistenti fra uno Stato e l'altro vuoi per quanto tocca alla estensione territoriale e all'effettivo di popolazione vuoi per quel che riguarda la forza economica e politica dei singoli Stati membri, quale risulta in modo lampante dall'imposizione finanziaria sotto forma di contributi di membro. A modo d'esempio ricordiamo che 25 Stati industrializzati finanziano l'82,6%, mentre d'altra parte i rimanenti 101 Stati assumono soltanto il 17,4% del presuntivo delle Nazioni Unite.

Nel corso degli anni, i Paesi in via di sviluppo si resero sempre più consapevoli della loro forza numerica in seno all'Assemblea generale. Gli Stati industrializzati — circa 25 di numero — si prestarono, in un primo tempo, all'istituzione di diversi organi specializzati, come ad esempio IDA, UNCTAD, PAM, PNUD, ONUDI (Cfr. I pt. III cap. C 2 b). I Paesi in via di sviluppo tuttavia con l'andar del tempo tesero sempre più, per dar maggior forza alle loro proposte, a trasformarle in testi di risoluzioni, senza assicurarsi dapprima l'appoggio degli Stati industrializzati e senza chiedersi minimamente se le risoluzioni adottate potevano poi esser effettivamente realizzate. Citiamo a titolo d'esempio: la creazione del Fondo capitali per i Paesi in via di sviluppo, che fu decisa contro i voti dei Paesi industrializzati, con la conseguenza ch'essa rimase finora lettera morta; il ritiro del mandato dell'Africa del Sud sull'Africa sud-occidentale, senza che le Grandi Potenze fossero rappresentate nell'organo previsto per l'amministrazione della Namibia; la fissazione d'un termine per nulla realistico alla Gran Bretagna per la restituzione della colonia di Gibilterra. Simili decisioni, poco aderenti alla realtà, non sono certamente atte a favorire l'autorità e

¹ Per quanto attiene alla situazione nell'Africa sud-occidentale (Namibia), si veda l'annesso IV e

la stima delle Nazioni Unite. In questi ultimi tempi, nondimeno, si possono intravedere alcuni chiari indizi che non pochi Stati membri del Terzo Mondo si rendono sempre più conto quanto un apprezzamento realistico della situazione risponda meglio anche al loro interesse stesso.

Il buon nome delle Nazioni Unite subisce danno, tuttavia, anche dal fatto d'applicare, come di tanto in tanto avviene, una misura differente in casi identici o perlomeno analoghi, sia che si tratti, per esempio, di giudicare violazioni ai diritti dell'uomo oppure della qualifica di «guerra di liberazione», quindi di «guerra giusta e legittima» che singoli Stati danno a certi loro interventi militari.

6. *Il problema insoluto degli «Stati-nani»*

Se tutti i territori indipendenti che esistono dovessero esser ammessi quali membri delle Nazioni Unite, quest'ultime in pochi anni raggiungerebbero un effettivo di approssimativamente 200 membri. La maggior parte dei nuovi membri apparterrebbe alla categoria dei cosiddetti «Stati-nani».

Nell'intento di giungere all'universalità completa, il Segretario generale dell'ONU vedrebbe certamente di buon occhio ogni Stato aderire, in un modo o nell'altro, alle Nazioni Unite. Sotto questo aspetto egli formulò alcune considerazioni nell'introduzione al suo rapporto annuale del 1966/67, ove egli conferma il diritto all'indipendenza anche dello Stato più minuscolo; altra è invece la questione di sapere se a questi Stati spetta il diritto di aderire alle Nazioni Unite quali membri a statuto completo, statuto che comporterebbe del resto per questi Stati obblighi finanziari insopportabili e problemi di natura personale quasi insolubili.

Il Segretario generale propose agli organi competenti d'esaminare se non si debbano prevedere determinate forme d'associazione alle Nazioni Unite, più adeguate alla situazione degli Stati-nani. Egli menzionò la possibilità per questi Stati di designare un osservatore permanente tanto a Nuova York che a Ginevra. Ciò facendo, egli raccomandò la stessa forma di rappresentazione che sta a disposizione, quale unica possibilità, alla Svizzera ed ai Paesi d'visi. Tuttavia, secondo l'idea del Segretario generale, la istituzione dell'osservatore, che attualmente non ha nessuna base giuridica, dovrebbe esser stabilita in modo concreto e preciso. Una simile forma di associazione permetterebbe agli Stati-nani di beneficiare dei mezzi delle Nazioni Unite per il loro progresso economico e sociale, senza dover assumere oneri finanziari per loro insopportabili. Le conseguenze d'una nuova formulazione dello statuto d'osservatore non sono ancora previsibili al momento presente. Si potrebbe pensare che in avvenire vi siano due categorie d'osservatori oppure che lo statuto d'osservatore venga adattato ai bisogni dei numerosi Stati-nani. In quest'ultimo caso il nuovo statuto svalu-

terebbe necessariamente la situazione degli osservatori attuali al punto da divenire per questi praticamente inaccettabile.

Al momento attuale, tre possibilità sono aperte ad uno Stato-nano: l'adesione quale membro (p. es. Maldive), l'invio d'un osservatore (p. es. Monaco) oppure la rinuncia a relazioni permanenti con le Nazioni Unite (p. es. Liechtenstein, Nauru e Samoa Occidentale). A tutti è data però la possibilità di sottoporre i problemi riguardanti direttamente il loro Paese al Consiglio di sicurezza (art. 32 della Carta), alla Corte internazionale di giustizia (art. 93 cifra 2), alle Organizzazioni specializzate dell'ONU nonché alle sue Commissioni economiche regionali.

7. Adozione d'una politica mondiale multilaterale

Un'importante conseguenza dell'universalità quasi completa dell'ONU e delle sue Organizzazioni specializzate è il crescente multilateralismo nel trattare questioni di portata internazionale. Ciò non vale soltanto per i problemi di natura tecnica, economica e giuridica, come quelli della navigazione spaziale, del commercio mondiale, dello sviluppo economico, nonché dell'unificazione, dell'ulteriore sviluppo e della codificazione del diritto delle genti. Anche sul piano politico, la comunità dei popoli sta cercando nuove formule di collaborazione. Pertanto, anche problemi politici vengono vieppiù trattati in consultazioni multilaterali. L'esame collettivo di questioni altamente politiche può infatti condurre ad una chiarificazione della situazione, anche se tale procedura, in un primo tempo, non conduce forse a risultati concreti. Nel valutare la portata pratica di quest'evoluzione non si deve però ignorare che nei tentativi intesi a giungere alla composizione d'un conflitto i metodi tradizionali e provati dell'esame bilaterale e della diplomazia classica mantengono tutto il loro valore. Nondimeno, sempre più sovente le Nazioni Unite costituiscono il punto d'incontro per la detta nuova forma di dialogo internazionale. L'esperienza dimostra che la multilateralizzazione dei problemi politici e della loro soluzione porta ad una ancor più pronunciata imbricazione della vita internazionale. Anche gli Stati non direttamente coinvolti in un conflitto hanno in tal guisa maggior possibilità di contribuire alla sua composizione.

Anche la Svizzera deve tener conto, nella sua politica estera, di questo processo di multilateralizzazione della politica internazionale. Ciò già è avvenuto per quanto riguarda la nostra politica commerciale. Infatti la Svizzera, nell'intento di difender più efficacemente i suoi importanti interessi nel commercio estero e di poter partecipare più intensamente alla collaborazione economica internazionale, aderì alla più parte degli organismi multilaterali creati a tale scopo nel dopoguerra. Sono da menzionare a questo riguardo avantutto l'AELS, l'OECD ed il GATT, organizzazioni che non solo sono competenti di negoziare, ma anche di prendere delle decisioni.

La loro importanza supera quella degli organismi economici delle Nazioni Unite che sono competenti soltanto ad adottare raccomandazioni da rivolgere agli Stati membri. Siccome però anche questi organismi offrono la possibilità di stabilire dei contatti particolarmente utili specialmente nel campo dell'assistenza tecnica commerciale ed hanno il compito di coordinare i diversi provvedimenti nazionali, allo scopo di renderli più efficaci, anche la Svizzera partecipa ai loro lavori. Finora, la sua qualità di non membro delle Nazioni Unite non portò nessun svantaggio alla sua azione svolta in seno ai detti organismi, quali l'UNCTAD, l'ONUDI e lo PNUD (cfr. sotto E 5 d).

Se in tal guisa la Svizzera ha la possibilità di far intendere la sua voce nel campo della politica commerciale mondiale, si avvera necessario, per contro, un più deciso adattamento al suddetto processo nel campo della nostra politica estera in genere ed in quello della nostra politica scientifica in particolare.

E. La Svizzera quale Stato aderente o quale Stato non aderente all'ONU - vantaggi e svantaggi

1. Valutazione in genere delle Nazioni Unite

a. Le Nazioni Unite considerate sotto l'aspetto «politico» e sotto l'aspetto «tecnico»

Per valutare le Nazioni Unite ed il nostro rapporto con esse occorre fare una distinzione e considerare l'Organizzazione, da una parte, quale istituzione politica e, dall'altra, quale istituzione tecnica.

Parlando in genere delle Nazioni Unite s'intende l'ONU quale Organizzazione *politica*, ossia s'intendono il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale con le sue sette Commissioni principali e le sue numerose Commissioni speciali, nonché il Consiglio d'amministrazione fiduciaria ed il Segretariato dell'ONU in quanto questo s'occupa di questioni politiche.

Tutt'altra cosa è quel che, semplificando assai, si può definire l'Organizzazione *tecnica*, vale a dire la grande famiglia delle agenzie speciali del Consiglio economico e sociale, il GATT, l'Agenzia dell'energia atomica ed i diversi organi dell'assistenza tecnica multilaterale (UNCTAD, ONUDI), che sottostanno direttamente all'Assemblea generale, nonché la Corte di giustizia internazionale (cfr. tabella all'allegato II)

Questa distinzione è importante, perché la Svizzera, salvo ben poche eccezioni (Banca mondiale e Fondo monetario), fa parte delle diverse istituzioni dell'Organizzazione *tecnica* quale membro a statuto completo, mentre essa è assente dall'Organizzazione *politica*. Il postulato Bretscher concerne evidentemente l'Organizzazione politica, poiché solo qui si pone la

questione di una nostra adesione. La distinzione permette inoltre di correggere idee errate su quello che è la nostra collaborazione internazionale. Se a volte si parla di un «isolamento» della Svizzera sulla scena internazionale, si dimentica facilmente il fatto, che la nostra assenza dalle Nazioni Unite costituisce una parte relativamente piccola, benché importante e spettacolare, a sapersi la parte politica, mentre noi collaboriamo già da tempo ed in modo assai attivo a tutto il resto dell'attività dell'ONU, cioè alla sua attività tecnica, che è comparabile ad un iceberg navigante sotto acqua.

D'altra parte, si comprende che si possa porre la domanda di sapere se ha un senso di partecipare, in seno alle Nazioni Unite, all'opera di ricostruzione economica, tecnica, sociale e culturale, senza assicurarsi al tempo stesso un diritto di co-decisione nel campo politico, dal quale in ultima analisi dipende se il lavoro di ricostruzione avviene effettivamente e in quale spirito esso si fa. In sostanza la domanda suona: ai nostri tempi della tecnica, non è forse di primaria importanza trovare dapprima una risposta alle questioni politiche fondamentali, quali la pace nel mondo, le armi nucleari ed il disarmo?

b. L'attuale situazione delle Nazioni Unite

Le Nazioni Unite per quanto concerne la loro azione politica, diversamente da quanto si può constatare per la loro attività sul piano tecnico, che sempre continuò a svilupparsi e in numerosi campi della convivenza umana ottenne risultati considerevoli, si trovano praticamente sin dall'inizio in una situazione di crisi.

Significativo per la sua situazione precaria è già il fatto che l'ONU non fu nemmeno in grado di equilibrare le sue finanze; il suo debito oltrepassa attualmente un miliardo di franchi svizzeri.

Finora, la solenne dichiarazione della Carta di voler «salvare le future generazioni dal flagello della guerra» non si adempì. Infatti, le Nazioni Unite non furono in grado di impedire le guerre di Corea, del Vietnam e del Vicino Oriente come furono impotenti di fronte all'intervento militare sovietico in Cecoslovacchia od ai conflitti nel Jemen e in Nigeria.

Con una certa rassegnazione il Segretario generale delle Nazioni Unite si esprime al riguardo come segue nel suo rapporto annuale del 1967/68: ricorrendo gli Stati sempre più alla forza per risolvere i loro conflitti internazionali, si giunge ad un rincrescevole disprezzo delle norme morali dell'etica internazionale. Questa tendenza a far uso della forza, quale mezzo di politica nazionale, scuote nelle sue fondamenta tutta l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU, *Chronique mensuelle*, vol. V, no. 9, pag. 66 ss, 111).

Non è dunque comprensibile che anche nel nostro Paese si esprimano ripetutamente dubbi sull'efficacia e sull'utilità dell'Organizzazione come tale

e che si parli apertamente d'un fallimento? Una simile domanda richiede pertanto d'essere esaminata attentamente, poiché dalla risposta a cui giungeremo dipenderanno in ultima analisi il nostro atteggiamento di fronte all'Organizzazione mondiale ed i nostri rapporti con le Nazioni Unite.

Anzitutto, si deve dire che il vecchio detto, secondo il quale ogni Stato ha il governo che si merita, vale anche per le Nazioni Unite. Infatti, anche un'organizzazione mondiale non può esser né migliore né peggiore di quanto la fanno i suoi membri. Ha dunque poco senso di voler attribuire alle Nazioni Unite la colpa della situazione tutt'altro che soddisfacente dei rapporti internazionali. L'Organizzazione non è altro che un rispecchio dell'umanità nella sua organizzazione politica e in tutta la diversità di razze, di religioni, di ideologie, di sistemi e d'evoluzione storica. Considerando questa comunità di popoli, segnata da pregiudizi, da risentimenti, dalla fame, dall'egoismo e dall'odio, non ci si deve piuttosto chiedere, come mai fu possibile giungere a quel minimo di consenso ch'era necessario per fondare una Società delle Nazioni e per creare un'ONU? I popoli che hanno subito nella propria carne i terrori delle due guerre mondiali sono meglio in grado di rispondere a questa domanda e di dare una risposta più adeguata che non i popoli, come il nostro, che furono risparmiati dalla guerra.

È interessante constatare quanto più realisticamente di oggi le Nazioni Unite erano giudicate al momento della loro fondazione. Allora, tutti i partecipanti alla Conferenza di San Francisco erano pienamente consapevoli che la nuova Organizzazione non avrebbe potuto agire con efficacia senza l'accordo unanime dei Grandi. La migliore, anzi la sola vera garanzia per il mantenimento della pace si vedeva allora in una fusione combinata della potenza dei «Cinque Grandi». Nondimeno, le divergenze fra questi erano già in San Francisco così manifeste, che nessuno si attendeva di poter contare su un'unione imperturbata dei Grandi per l'avvenire. L'essenziale pertanto non era che le Grandi Potenze fossero sempre necessariamente concordi, ma che senza la loro unione il sistema di sicurezza stabilito dall'ONU non avrebbe potuto funzionare. Da tal situazione si tirò la dovuta conseguenza, a sapere: se il sistema di sicurezza previsto non dovesse funzionare causa mancanza d'accordo fra le Grandi Potenze, ogni Stato membro riacquisterebbe il suo «diritto naturale» di autotutela (art. 51 della Carta).

Col tempo e sotto l'influsso dei numerosi nuovi Stati, che non avevano partecipato direttamente agli eventi bellici, la visione realistica suddetta dell'ONU andò sempre più diluendosi. Al suo posto subentrò una visione idealistica, che si nutriveva della forza «democratica fittizia» della maggioranza numerica del Terzo Mondo e che voleva fare dell'Organizzazione qualcosa che questa non è e, allo stato attuale del diritto delle genti e dei rapporti internazionali, non può essere.

Solamente in questi ultimi tempi, in relazione al conflitto del Vicino Oriente, apparvero segni indicanti una ripresa di coscienza delle Grandi Potenze, in seno al Consiglio di sicurezza, della loro responsabilità per la pace nel mondo. Un tale ritorno ai principi iniziali di San Francisco non può che servire la causa dell'Organizzazione, anche se ciò facendo vanno distrutte certe illusioni che alcuni Stati, piccoli e medi, si erano fatte in merito alla loro funzione in grembo alle Nazioni Unite.

Se gli sforzi delle Nazioni Unite sul piano politico non diedero successi spettacolari, ciò sta nella natura e nella struttura attuale dell'ONU stessa. Fra le possibilità d'azione di quest'ultima vanno annoverati l'influsso morale che le Nazioni Unite possono esercitare su uno Stato che infrange le norme del diritto, nonché le misure volte al suo isolamento. In generale l'azione dell'ONU si concentra precipuamente sulla prevenzione, sugli sforzi intesi a impedire che si creino delle situazioni pericolose ed a funzionare da catalizzatore in caso di eccessi di zelo nazionalistico, nonché sulla ricerca paziente di nuove possibilità di collaborazione internazionale. È infatti su quest'azione della sola istituzione a dimensioni mondiali che si fondano le speranze del mondo civilizzato in una convivenza pacifica dei popoli. La maggior importanza delle Nazioni Unite sta oggi senza dubbio nel fatto ch'esse costituiscono il punto di ritrovo, in cui conflitti internazionali, è vero, raramente vengono risolti, ma dove nondimeno vengono discussi, distemperati, riportati alle loro giuste proporzioni e magari anche sospesi transitoriamente. Al tempo stesso, esse sono il luogo in cui rappresentanti di tutte le Nazioni e di tutte le razze s'incontrano, senza dover tener conto di formalità protocollari eccessive. Trattandosi di parti contendenti, l'esperienza dice che la domanda di sapere chi fa il primo passo e si presta alla prima concessione riveste grande importanza.

Il lavoro costruttivo che si fa nei Servizi tecnici dell'Organizzazione è del resto possibile soltanto, perché esso può svolgersi in un ambiente ampiamente sgombrato dagli aspetti politici, i quali sono discussi in seno agli organi appositamente creati, quali il Consiglio di sicurezza e l'Assemblea generale. Le delegazioni svizzere presso le Organizzazioni specializzate dell'ONU hanno ricevuto mandato d'impegnarsi, affinché questioni politiche vengano rinviate ai suddetti organi (Cfr. Parte prima, III, cap. C 4 d bb).

Come a suo tempo la Società delle Nazioni, così anche attualmente l'Organizzazione delle Nazioni Unite non costituisce una soluzione ideale, ma un compromesso fra l'idea d'un'organizzazione perfetta al servizio della pace e le possibilità politiche effettive in un mondo ideologicamente diviso e dominato ampiamente ancora da concezioni nazionalistiche. La pace precaria che regna al momento è certamente solo in piccola parte il frutto degli sforzi delle Nazioni Unite. Fin tanto che non si sarà giunti ad un disarmo generale — e a tutti è noto quanto ne siamo ancor lontani — le Nazioni Unite, siano esse strutturate in un modo o nell'altro, non saranno

altro nel miglior dei casi che uno strumento accessorio e non mai un garante per il mantenimento della pace. L'idea d'una sicurezza collettiva resta utopica fino a che v'è possibilità d'imporre soluzioni nazionali con la forza delle armi. Ciò non toglie che la via seguita dalle Nazioni Unite è la buona. L'ONU è il solo vero tentativo d'organizzazione mondiale conosciuto finora. Essa è la più grande istituzione internazionale al servizio della pace che abbia mai esistito ed al tempo stesso la più universale. Comparata ad esempio alla Pace di Vestfalia od al Congresso di Vienna, l'ONU segna una tappa nella storia delle organizzazioni politiche internazionali e negli ordinamenti di pace.

c. Interesse della Svizzera ad un ulteriore sviluppo delle Nazioni Unite

I principi e le mete delle Nazioni Unite corrispondono ai nostri. Nella loro attuazione sta inclusa anche la sicurezza del nostro Paese. In certa misura il mondo e la pace son divenuti indivisibili. In seguito all'interdipendenza degli Stati moderni ed alla multilateralizzazione delle relazioni internazionali anche alla Svizzera incombe di far la sua parte per il mantenimento della pace e per il rispetto dei diritti dell'uomo, nonché di sostenere e favorire la collaborazione sul piano mondiale, il progresso economico, sociale e tecnico in tutto il mondo, mete queste a cui si sono consacrate le Nazioni Unite.

L'evoluzione generale delle Nazioni Unite non si svolge in un senso contrastante con il principio della neutralità svizzera e con la nostra politica. Sovente essa ha permesso a Paesi neutrali, che perseguono una politica analoga a quella dell'ONU, d'assumere funzioni importanti, senza che questi abbiano dovuto rinunciare al loro comportamento di neutrali. Già da sempre la Svizzera ha dimostrato grande interesse per una composizione pacifica delle controversie internazionali ed ha preso al riguardo numerose iniziative (Cfr. p. es. Parte prima, III, cap. D). Anche sotto questo aspetto, le nostre mete concordano con quelle delle Nazioni Unite. Ma, indipendentemente da quello che sarà l'ulteriore sviluppo delle Nazioni Unite, si deve pur ritenere, come lo fece il Consiglio federale nel 1962 (Cfr. Parte prima, III, cap. B I b), che ai nostri tempi un ordinamento pacifico nel mondo è impensabile, senza un'organizzazione politica universale incaricata d'assicurare la pace.

Il filosofo Karl Jaspers scrive nel suo libro «Die Atombombe und die Zukunft des Menschen»¹ quanto segue: la vera politica anche dei più piccoli fa parte oggi della politica mondiale o perlomeno essa è orientata alla realtà della politica mondiale. Non siamo soli sulla terra. È strano: il fatto fondamentale che vi sono gli altri è noto a ognuno, ma in realtà è un fatto che si dimentica facilmente. Siamo dipendenti da quanto essi fanno e pensano. In ogni situazione della vita e per l'idea politica è necessario sapere e

¹ Jaspers: Die Atombombe und die Zukunft des Menschen, 1962, pag. 112, 121

comprendere il meglio possibile quanto l'altro vuole e quello che egli è al momento presente della sua provenienza storica. All'ora attuale, ove nulla avviene che a lungo andare non sia determinato nelle sue conseguenze dal complesso dell'umanità e non abbia per questo un significato, ogni azione è cieca, se attuata senza la consapevolezza di questo complesso, quale ci si presenta nel dato momento. Il senso della grande politica è quello di tendere ad un ordinamento mondiale, il quale non può che fondarsi sugli Stati, i territori ed i rapporti di forza quali esistono in realtà.

In questo senso la Svizzera, come tutti gli altri Paesi, ha un interesse vitale non soltanto all'ulteriore esistenza, ma anche ad una sempre maggiore efficacia delle Nazioni Unite, e ciò in misura crescente conformemente all'accentuarsi dell'interdipendenza degli Stati ed alla rispettiva presa di coscienza generale, nonché all'intensificazione della multilateralizzazione delle relazioni internazionali, alla consolidazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ed alla sua possibilità d'assumere e risolvere nuovi compiti.

2. *Problemi giuridici concernenti la neutralità*

Certamente il problema principale in caso d'un'eventuale adesione della Svizzera all'ONU risiede nella questione di sapere come si potrebbe accordare la nostra neutralità con il sistema delle Nazioni Unite. Sta nella natura del problema stesso di non poter dare una risposta del tutto univoca alla questione posta (Cfr. Parte seconda, B). Teoricamente, le nozioni di sicurezza collettiva e di neutralità permanente stanno in contraddizione. Tuttavia, diversi articoli della Carta nonché lo sviluppo preso dalle Nazioni Unite dal 1945 a questa parte permettono di concludere che la neutralità potrebbe sussistere e conseguire perfino un'importanza accresciuta. Pur anche se la neutralità non è compatibile con la qualità di membro, dipende nondimeno ampiamente dalla volontà degli organi dell'ONU di stabilire in quale misura una neutralità coerente può applicarsi in seno alle Nazioni Unite. Occorre qui tuttavia ritenere, quale attenuante, che alla Svizzera potrebbero sorgere pur anche dal suo statuto di neutralità problemi, poiché le Nazioni Unite secondo l'articolo 2, cifra 6, della Carta devono far in modo che anche Stati non membri agiscano in conformità ai principi della Carta per quanto ciò possa esser necessario per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (Cfr. Parte seconda, B 2). Dal fatto che finora una tale minaccia non si sia mai presentata in modo concreto non si può concludere con sicurezza, considerata la situazione di base, che così sempre sarà anche in avvenire. Anzi, il conflitto rodesiano ha dimostrato che in particolare un piccolo Stato non membro non può ignorare semplicemente la politica che la maggioranza degli Stati membri dell'ONU hanno adottato, specialmente se l'adozione avvenne all'unanimità delle Grandi Potenze. È vero che i provvedimenti presi da parte svizzera sarebbero provvedimenti presi volontariamente e unilateralmente, ma il loro significato è quello di non incagliare i provvedimenti delle Nazioni Unite (Cfr. pt. I,

III cap. B 4 c). Semplificando un po', la situazione è la seguente: o il sistema della sicurezza collettiva non funziona — come fu finora il caso — e allora la nostra neutralità non è in pericolo, sia che la Svizzera è membro o no delle Nazioni Unite, oppure il sistema funziona ed allora la nostra neutralità sottostà all'effetto delle decisioni riguardanti le sanzioni indipendentemente dalla nostra appartenenza o no all'ONU.

3. Problemi concernenti la politica di neutralità

a. Si potrebbe porre la domanda di sapere se un'eventuale adesione della Svizzera alle Nazioni Unite potrebbe esser interpretata come una modifica della nostra linea di politica estera senza che vi sia una giustificazione esterna, per cui si potrebbe dubitare della serietà e sincerità della nostra politica di neutralità praticata finora. Questa obiezione va certamente presa sul serio, senza pertanto sopravvalutarne l'importanza. Considerato lo sviluppo che presero le Nazioni Unite dal 1945 a questa parte nonché i mutamenti intervenuti da allora in qua nelle relazioni internazionali, è giustificata per altro anche un'altra domanda, ossia se sia necessario un adattamento della nostra politica alla nuova situazione, per renderla più adeguata ai tempi, più efficace e quindi anche più degna di fede. Si sa che nella politica non v'è ristagno, ma che v'è continua mutazione. Per questi motivi non possiamo limitarci a richiamare soltanto le esperienze fatte in seno alla Società delle Nazioni, ma all'incontro dobbiamo prendere come base, per le nostre decisioni, la situazione attuale.

b. È stato affermato che, dal punto di vista dell'interesse nazionale, l'adesione della Svizzera all'ONU non apporta al nostro Paese nessun vantaggio degno di rilievo; all'incontro, non è escluso ch'essa compori certi svantaggi. Quale membro la Svizzera sarebbe obbligata a prender posizione in seno ai diversi organi politici delle Nazioni Unite di fronte a numerosi problemi politici, a cui essa non è direttamente interessata. Le esperienze fatte da altri Paesi neutri, come in particolare l'Austria e la Svezia, avrebbero dimostrato che tali prese di posizione sono inevitabili e che, secondo le circostanze, anche l'astensione dal voto o l'assenza stessa dal dibattito o dalla votazione possono esser considerate come una presa di posizione. Anche se la delegazione svizzera dovesse presentare i suoi voti nel connesso d'una chiara ed univoca linea di condotta della nostra politica di neutralità, non si potrebbe escludere il pericolo che la nostra concezione della neutralità non appaia sempre con la dovuta chiarezza e precisione nelle diverse prese di posizioni che si susseguono oppure ch'essa nei singoli casi si possa prestare a interpretazioni differenti. S'aggiunge poi che la diversa valutazione rispecchiantesi a volte dalle decisioni dell'Assemblea generale, le quali non riflettono i rapporti effettivi di forza dei singoli Stati votanti, nonché il dovere di solidarietà verso Paesi amici non rendono facile l'attuazione del nostro intento volto ad assumere lo stesso atteggiamento di fronte a problemi analoghi.

È vero che la qualità di membro non implicherebbe necessariamente e in ogni caso un allineamento secondo l'atteggiamento adottato dall'uno o dall'altro dei blocchi manifestantisi in seno alle Nazioni Unite; pur tuttavia si deve temere che la Svizzera sarebbe obbligata a rinunciare, nella sua politica estera, a quella prudente riserva di cui fece prova finora di fronte a problemi che non toccano i nostri interessi nazionali e ch'essa correrebbe rischio di dover rinunciare al vantaggio di poter calcolare e determinare essa stessa la sua politica estera, per cui, di conseguenza, anche la sua politica di neutralità non verrebbe più presa sul serio. In più, quale membro delle Nazioni Unite, la Svizzera sarebbe tenuta dalla Carta ad un atteggiamento che certamente, in determinati casi, sarebbe più che problematico sotto l'aspetto d'una stretta osservanza della nostra neutralità. Si può pertanto esser d'avviso che l'adesione della Svizzera nuocerebbe, in un modo o nell'altro, al suo buon nome, fondato sulla sua integrità politica, siccome quale membro il nostro Paese sarebbe immancabilmente coinvolto nelle tensioni derivanti dalle opposizioni esistenti nel mondo.

c. Nonostante queste obiezioni certamente serie, i rischi riguardanti la politica di neutralità, inerenti alla qualità di membro dell'Organizzazione mondiale, non dovrebbero pertanto esser sopravvalutati. Ciò vale dapprima per quanto attiene al principio che a volte si difende della non-partecipazione della Svizzera a organizzazioni internazionali di carattere politico. Questo principio non è una parte integrante tipica della nostra politica di neutralità. Già all'inizio del secolo, la Svizzera partecipò attivamente agli sforzi d'allora volti ad un'organizzazione dei popoli, specialmente a quelli compiuti durante la Seconda Conferenza di pace dell'Aja nel 1907. Alla fine della prima guerra mondiale, il Consiglio federale sottopose ai Governi stranieri un suo proprio progetto per una Società delle Nazioni (Cfr. I pt. II cap. B 2 a). Nei dibattiti sull'adesione alla Società delle Nazioni non fu praticamente parola d'una non-partecipazione di massima a organizzazioni politiche. Anzi, la Commissione consultiva del 1945, incaricata d'esaminare la possibilità d'un'adesione alle Nazioni Unite, giunse unanime alla conclusione di tendere ad ottenere la qualità di membro (Cfr. I pt. III cap. A 1 c). Quale ostacolo si considerava solamente l'incompatibilità del nostro statuto di neutralità con il sistema della sicurezza collettiva. Del resto, la Svizzera aderì, nel 1963, anche al Consiglio d'Europa (Cfr. I pt. II cap. B 5 b cc).

Inoltre, per quanto attiene all'obbligo di prender posizione rispetto a problemi politici, la Svizzera non esitò, nel passato e specialmente in seno alla Società delle Nazioni, a seguire una linea chiara propria anche in questioni politicamente delicate. Dopo la seconda guerra mondiale, il Consiglio federale decise, già nel 1949, di riconoscere la Repubblica popolare cinese, in un momento dunque in cui un simile atteggiamento era disapprovato dagli Stati Uniti e dalla maggioranza dei loro Alleati. Nell'autunno 1968, il

Presidente della Confederazione condannò, davanti alle Camere federali, in modo inequivoco, l'intervento militare dell'Unione Sovietica in Cecoslovacchia, rilevando in particolare che l'Unione Sovietica, ciò facendo, non rispettò la volontà né del popolo né del Governo cecoslovacco e nemmeno il diritto delle genti né l'opinione delle Nazioni Unite né l'opinione pubblica. In modo analogo s'espressero le Commissioni parlamentari di politica estera nonché il Parlamento stesso.

Benché l'esame di questioni politiche rientri nel compito specifico dell'Assemblea generale dell'ONU e del Consiglio di sicurezza e non in quello delle Organizzazioni specializzate, votazioni di natura politica intervengono ripetutamente anche in quest'ultime. Nondimeno, alla Svizzera non risultarono inconvenienti dalle sue prese di posizione al riguardo.

Una collaborazione della Svizzera in seno alle Nazioni Unite si ridurrebbe in effetti a quello che è l'attività specialmente dell'Assemblea generale e dei suoi organi economici e tecnici, ove il suo atteggiamento quale Stato neutro non sarebbe essenzialmente diverso da quello attuale di non membro.

Infine, non è da ignorare che lo sviluppo delle Nazioni Unite da una alleanza di Stati vincitori ad un'organizzazione quasi universale, l'ammissione di numerosi Stati neutri e, dal 1945 in qua, d'un buon numero di Stati del Terzo Mondo, le esperienze fatte con le azioni intese a mantenere la pace, la discordia cronica delle Grandi Potenze ed altri motivi ancora hanno avuto come conseguenza di far considerare il principio della neutralità assai di più di quanto non lo era 24 anni or sono.

4. La situazione della Svizzera quale non-membro dell'ONU

In complesso si può affermare che la nostra assenza dall'ONU non ha causato finora al Paese danni maggiori. Ciò lo si deve almeno in parte al fatto che la Svizzera partecipò sempre attivamente ai lavori delle Nazioni Unite, dei loro organi accessori e delle loro Organizzazioni regionali e specializzate ovunque questa sua partecipazione era possibile anche senza esserne membro. Infatti, la Svizzera fa parte di diversi organi dell'Assemblea generale, in particolare della Conferenza per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), il cui Consiglio era presieduto nella sua fase di fondazione dall'ambasciatore svizzero Jolles, nonché dell'Organizzazione per lo sviluppo industriale (ONUDI). La Svizzera è inoltre rappresentata nei Consigli d'amministrazione del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (PNUD) e della Fondazione per l'aiuto ai bambini (UNICEF) e fa parte della Commissione degli stupefacenti. Essa è pure rappresentata nel Comitato ampliato del Consiglio economico e sociale (ECOSOC), al quale incombe l'incarico di preparare il secondo decennio di sviluppo economico e sociale. Alla 23.a Assemblea generale dell'ONU, al nostro Paese fu perfino accordato il diritto di partecipare ai lavori della 6.a Commissione, sia pure senza

diritto di voto. La partecipazione svizzera alle attività economiche, tecniche, sociali, culturali, umanitarie e ad altre ancora delle Nazioni Unite in quanto organizzazione tecnica è importante ed anche debitamente considerata e apprezzata sul piano internazionale¹.

D'altra parte, la Svizzera quale Stato non membro ha la possibilità di far conoscere, tramite il suo osservatore permanente in colloqui con il Segretariato e Delegazioni influenti, il suo punto di vista, il che è della più grande importanza, poiché sovente decisioni fondamentali sono prese praticamente al di fuori delle sedute pubbliche e ufficiali, in colloqui confidenziali. Fanno valere argomenti del genere in particolare i difensori dell'idea che la Svizzera abbia ad assumere di fronte alle Nazioni Unite la parte d'uno Stato «collaterale». Come lo dimostra la storia svizzera, dalla quale abbiamo tolto la nozione di «collaterale» («Zugewandter Ort»), si tratterebbe di una posizione secondaria, dipendente e non fondata sull'eguaglianza di diritto, che nei rapporti con l'ONU sarebbe per la Svizzera umiliante e sicuramente più nocivo che l'assenza completa; per di più, è da ritenere che l'ONU stessa non deve aver interesse ad istituzionalizzare una simile forma d'appartenenza.

Se la nostra posizione attuale di fronte alle Nazioni Unite non ci impedi finora di difendere con successo gli interessi essenziali del Paese, ciò non costituisce una garanzia per il futuro che dalla nostra assenza dall'ONU non ci provengano svantaggi o solo svantaggi insignificanti.

5. Possibilità di collaborazione per la Svizzera in seno alle Nazioni Unite

a. Effetti della qualità di membro dell'ONU sulla struttura statale interna della Svizzera

Contrariamente a quanto sarebbe il caso aderendo alla Comunità economica europea, l'adesione alle Nazioni Unite non avrebbe ripercussione alcuna né sulla nostra democrazia diretta né sulla struttura federale del nostro Paese. La Carta rispetta interamente la sovranità dei singoli Stati membri. È conforme al suo carattere d'universalità che l'Organizzazione delle Nazioni Unite ammetta ogni forma di Stato e di governo, nonché tutte le varianti della democrazia e tutte le forme di dittatura. A questo riguardo, l'ONU si distingue per esempio dal Consiglio d'Europa, il quale ammette quali membri soltanto Stati democratici fondati sul diritto e sulla libertà dell'individuo.

¹ Cfr. le nostre considerazioni più complete sui rapporti della Svizzera con i singoli Organi delle Nazioni Unite e le loro Organizzazioni specializzate, contenute nella Parte prima, III, cap. C. Per quanto attiene alla distinzione: Nazioni Unite «politiche» e «tecniche» vedi Parte seconda, E 1 a.

b. Vantaggi politici d'un'adesione

Pur riconoscendo la grande importanza delle Nazioni Unite per le relazioni internazionali, non si può ignorare che gli eventi politici decisivi della politica mondiale sono sempre ancora determinati ed influenzati in larga misura dalla politica delle Grandi Potenze, dalle alleanze regionali e dalle relazioni diplomatiche bilaterali e meno dall'attività dell'ONU. Nondimeno, è chiara la tendenza volta a concentrare sempre più la collaborazione internazionale in seno all'ONU. Specialmente per gli Stati piccoli e medi è questa, in molti casi, la sola strada che permetta loro d'esercitare un influsso sulla politica mondiale.

L'ammonimento tradizionale che la Svizzera non deve immischiarsi nelle faccende altrui perde il suo valore in quanto, a causa dell'interdipendenza vicendevole sempre più stretta, anche i problemi altrui si fanno sempre più problemi di tutti e concernono anche Stati non direttamente coinvolti¹. Il tenersi in disparte non è più considerato oggi come una lodevole astensione dall'immischiarsi in affari d'altri, ma piuttosto quale mancanza di solidarietà verso l'umanità. Già attualmente l'assenza della Svizzera dall'attività politica delle Nazioni Unite resta in effetti parzialmente incompresa da parte specialmente dei giovani Stati, giunti in questi ultimi anni all'indipendenza.

La domanda si pone di sapere se non risponderebbe meglio all'interesse nazionale ben compreso della Svizzera se questa facesse intendere la sua voce spassionata e concreta nel coro delle Nazioni Unite. Noi vi potremmo esercitare, pienamente nel senso della nostra tradizione dei buoni servizi, un influsso moderatore, conciliatore e oggettivo e contribuire a diminuire e superare i contrasti, missione che già abbiamo cercato di svolgere finora in seno alle Organizzazioni specializzate e agli organi non politici delle Nazioni Unite. Con l'adesione, ciò avverrebbe non più soltanto sporadicamente in casi speciali, ma continuamente e nel lavoro di ogni giorno in commissioni e riunioni ufficiali e inufficiali e anche al di fuori di ogni convocazione a sedute. Il contributo che in tal guisa potremmo prestare all'ordinamento della società sarebbe certamente apprezzato da molti Paesi, pur anche se si deve restar sempre coscienti dei limiti che sono posti all'influsso d'un piccolo Stato neutro nell'Organizzazione mondiale.

Del resto, l'Organizzazione delle Nazioni Unite offre continuamente occasione di prendere utili contatti. La presenza di numerosi ministri degli affari esteri, di funzionari superiori e di altre persone influenti specialmente all'Assemblea generale sottolinea l'importanza dell'Organizzazione quale punto d'incontro, centro d'informazioni e di scambio d'opinioni. Infine, in questo ambiente anche la Svizzera avrebbe continuamente occasione di spiegare il suo punto di vista e di far valere i suoi interessi.

¹ Cfr. anche il parere del Consiglio federale nella Parte terza, cap. B I b, nonché H. Huber: *Weltweite Interdependenz*, 1968.

c. Particolari possibilità d'azione d'uno Stato neutro

L'esperienza dimostra che si fa volentieri appello a cittadini di Stati neutri per affidar loro la presidenza di commissioni e di gruppi di lavoro, poiché un attinente neutrale ha sovente maggiori possibilità d'appianare opinioni opposte, per esempio fra l'Est e l'Ovest, oppure fra le Potenze coloniali d'una volta ed i nuovi Stati in via di sviluppo, e di contribuire così ad una migliore intesa.

Starebbe bene anche alla Svizzera, come sta bene agli altri Stati neutri, di presentare all'Assemblea generale proposte costruttive, intese a favorire la convivenza pacifica dei popoli ed il progresso.

Quale esempio d'una iniziativa per nulla sospetta dal punto di vista della neutralità si può menzionare quella svolta dalla Svezia, intesa a sottoporre all'esame d'una conferenza internazionale i diversi problemi che pone il sempre più crescente insudiciamento dell'ambiente umano; l'Assemblea generale ha accettato la proposta e ha deciso di convocare una tale conferenza nel 1972.

d. L'appartenenza svizzera alle Nazioni Unite quale organizzazione tecnica

Come già accennato, la Svizzera prende parte attiva all'attività di tutte le Organizzazioni tecniche specializzate di natura non-politica (Cfr. pt. II, E 1). Se si tratta di organi dell'Assemblea generale, come l'UNCTAD e l'ONUDI, la collaborazione della Svizzera a certe limitazioni è sottoposta, in quanto essa non può esprimersi all'Assemblea in merito a rapporti e proposte di questi organismi, compreso il presuntivo.

e. Cooperazione all'ulteriore sviluppo del diritto delle genti

L'odierno diritto delle genti si forma e si sviluppa sempre più in seno alle Nazioni Unite. Così, un gran numero di convenzioni multilaterali importanti furon elaborate nel quadro delle Nazioni Unite (Cfr. la lista all'appendice VII). Anche se stando al diritto delle genti la Svizzera non è obbligata ad aderire a tali convenzioni, queste determinano nondimeno la tendenza dell'ulteriore sviluppo. Così pure i principi contenuti in convenzioni, in testi di risoluzioni o di dichiarazioni dell'Assemblea generale possono, sotto certe condizioni, divenire a poco a poco diritto consuetudinario. Come il Capo del Dipartimento politico federale espose durante l'esame delle «Direttive della politica di governo» il 17 giugno 1968 davanti al Consiglio nazionale, le Nazioni Unite pongono sempre più sovente norme, cui siamo sottoposti, senza poter esercitare su di esse un influsso alcuno. Quale Stato non membro, ci riduciamo pertanto in una situazione di dipendenza che proprio volevamo evitare con la nostra rinuncia all'adesione (Cfr. BS 1968 CN, pag. 241).

Un'importanza particolare assume in questo contesto la Commissione del diritto internazionale, i cui progetti costituiscono la base delle conven-

zioni multilaterali. Contrariamente alla pratica precedente, la Svizzera attualmente non vien più invitata ad esprimere il suo parere in merito ai rapporti elaborati da questa commissione, ma soltanto in merito al testo definitivo stabilito dalla Conferenza di codificazione.

Per di più, ultimamente si manifestò la tendenza di rimettere la codificazione del diritto delle genti, incumbente finora alla suddetta conferenza internazionale, alla quale potevano partecipare praticamente tutti gli Stati, alla Commissione giuridica delle Nazioni Unite (la 6.a Commissione dell'Assemblea generale), dai cui lavori la Svizzera, quale Stato non membro, è esclusa. Finora, i grandi lavori di codificazione del diritto delle genti venivano preparati, in progetto, dalla Commissione del diritto internazionale ed in seguito sommariamente esaminati dalla 6.a Commissione dell'Assemblea generale. Ad una disamina più attenta ed infine all'adozione dei testi si procedeva, tuttavia, ad un'apposita Conferenza diplomatica degli Stati, alla quale potevano intervenire non solamente gli Stati membri dell'ONU, ma anche quelli appartenenti alle Organizzazioni specializzate, nonché Stati invitati a parte. La Svizzera assisteva a tutte queste conferenze. Contrariamente a questa pratica, fu deciso recentemente per la prima volta che i progetti d'una convenzione elaborati dalla Commissione del diritto internazionale saranno esaminati alla 23.a sessione dell'Assemblea generale in seno alla 6.a Commissione tramite missioni diplomatiche speciali; l'Assemblea generale decide in seguito circa l'adozione del testo definitivo. Sussiste pertanto un certo pericolo per la Svizzera d'esser esclusa dai lavori volti a sviluppare ulteriormente il diritto delle genti; questa nuova procedura potrebbe costituire un precedente per i successivi lavori di codificazione. Non-dimeno, nel 1968 la Svizzera ottenne d'essere ammessa ai dibattiti della 6.a Commissione tramite le missioni diplomatiche speciali, sia pure senza diritto di voto. Grazie a questo diritto di partecipazione ci era possibile far valere, all'atto d'elaborazione del testo delle convenzioni, il nostro punto di vista. È evidente che anche in futuro faremo del nostro meglio per far intendere la nostra voce in seno alle Nazioni Unite in merito a nuove norme del diritto delle genti. Pertanto, non possiamo contare con sicurezza d'essere ammessi anche in avvenire in simili casi quale partecipante. Diverse delegazioni non mancarono di farci capire che uno Stato non membro non può contare di godere diritti senza al tempo stesso assumere i rispettivi obblighi. In più, delicati problemi politici si presenteranno non appena Stati divisi (Germania, Corea, Vietnam) chiederanno d'esser ammessi ai lavori della 6.a Commissione come è ammessa la Svizzera. Se la posizione della Svizzera dovesse subire un ulteriore indebolimento rispetto all'elaborazione del diritto delle genti, importanti interessi svizzeri sarebbero posti a repentaglio.

f. Pericolo di svalutazione dell'attuale nostra posizione d'osservatore

Lo stato del nostro osservatore a Nuova York e a Ginevra non è ordinato giuridicamente. Né la Carta né gli Accordi con gli Stati delle sedi delle

Nazioni Unite si esprimono al riguardo (Cfr. Parte prima, III, cap. A 2). Come già menzionato (Cfr. Parte seconda, D 6), il Segretario generale ha suggerito ultimamente di stabilire per gli Stati-nani uno statuto giuridico d'osservatore ben preciso. Se non si facesse una differenza fra questo statuto e quello riguardante gli Stati piccoli e medi, una tal soluzione sarebbe per noi evidentemente poco soddisfacente. D'altronde; già la situazione attuale non è senza comportare pericoli, poiché una parificazione dei nostri osservatori con quelli degli osservatori dei Paesi divisi avrebbe come conseguenza d'essere facilmente coinvolti nelle complicazioni e contestazioni politiche a cui sono esposti gli osservatori dei Paesi divisi (da parte di determinate Potenze).

6. *Possibilità di rendere buoni servizi*

A ragione il nostro Paese è fiero d'aver potuto, ripetute volte, in casi di conflitti, rendere pregevoli servizi alla comunità internazionale. Non solo la Svizzera ha assunto, durante le due guerre mondiali, la protezione degli interessi della maggior parte degli Stati belligeranti, ma essa si è pure messa a disposizione quale mediatrice nei tentativi di porre fine alle ostilità. È così che furono iniziate le trattative di capitolazione fra il Giappone e gli Stati Uniti, cioè grazie alla mediazione della Svizzera. Anche in tempi recenti, il nostro Paese ha assunto per numerosi Stati la rappresentanza dei loro interessi. Da non dimenticare per esempio i buoni servizi da noi prestati nel conflitto algerino, che contribuirono essenzialmente a metter fine a questa sanguinosa guerra.

La questione ora si pone di sapere se la nostra adesione alle Nazioni Unite pregiudicherebbe le nostre possibilità di rendere siffatti servizi. È infatti proprio vero che l'indipendenza dalle Nazioni Unite, come di tanto in tanto si afferma, costituisce un fattore decisivo per la prestazione dei suddetti servizi? E corrisponde veramente che le Nazioni Unite stesse hanno un interesse ad una «posizione di riserva»¹ e di disponibilità per aiuti da parte d'uno Stato neutro non membro dell'ONU?

La risposta a questa domanda è di primaria importanza, poiché da essa dipende in larga misura la risposta ad un'altra questione importante, quella cioè di sapere se le nostre massime di solidarietà e di disponibilità, che abbiamo adottate negli ultimi anni quale complemento alla nostra politica di neutralità, possono essere veramente prese sul serio. È da costatare dapprima che le occasioni per la Svizzera di prestare i suoi buoni servizi si sono ridotte. Tanto la natura dei conflitti quanto la loro ubicazione mutarono, a contare dall'ultima guerra mondiale in qua. Conflitti in Europa sono ora rari e difficilmente si prestano, per natura loro, ad un'azione dei cosiddetti buoni servizi da parte di terzi Stati. Trattandosi invece di conflitti

¹ Così si espresse più volte il Segretario generale Dag Hammarskjöld di fronte al Capo del Dipartimento politico d'allora, il Consigliere federale Petitpierre.

al di fuori dell'Europa, a cui partecipano Paesi con una neutralità di tutt'altra natura, difficilmente si richiedono o accettano buoni servizi da parte europea, salvo quelli di carattere strettamente umanitario. Parzialmente entrano qui in giuoco organizzazioni regionali, come ad esempio l'Organizzazione per l'unità africana. Laddove sono direttamente in causa gli interessi delle Grandi Potenze, non si risente generalmente nessun bisogno di buoni servizi da parte d'uno Stato neutro. Eccezzuata da quest'evoluzione resta, pertanto, la rappresentanza degli interessi degli Stati in conflitto, benché ancor qui siano subentrati spostamenti che potrebbero mettere in pericolo la nostra posizione preferenziale di finora al riguardo.

V'è attualmente infatti una certa tendenza d'affidare, in caso di rottura delle relazioni diplomatiche, la rappresentanza degli interessi ad un Paese che, pur non essendo direttamente coinvolto nel rispettivo conflitto, si sente nondimeno ideologicamente affine al suo mandante; d'altronde, non occorre che si tratti necessariamente d'uno Stato neutro. Comunque non è da ammettere che la nostra attività di Paese che assume la rappresentanza d'interessi stranieri si troverebbe ostacolata dal fatto della nostra appartenenza alle Nazioni Unite.

L'esperienza ha dimostrato che in seno alle Nazioni Unite di continuo si presentano occasioni per rendere buoni servizi. Specialmente il Segretario generale dell'Organizzazione si trova sovente, grazie alla sua ben particolare posizione, in condizione da dover designare rappresentanti personali, che a nome suo od a quello del Consiglio di sicurezza assumono la funzione di mediatore, di conciliatore e d'osservatore. È evidente che a tale scopo egli non si rivolge a rappresentanti delle Grandi Potenze o d'altri Paesi politicamente impegnati, ma che preferisce far appello a persone attinenti ad uno Stato neutro e politicamente libero. Così si spiega che avantutto simili compiti siano stati affidati a cittadini svedesi, finlandesi o di singoli Stati dell'America latina. In alcuni casi si fece pure appello a svizzeri. È comprensibile che il Segretario generale abbia dato la preferenza a persone a lui già note dalla loro attività in seno alle Nazioni Unite e delle quali egli sapeva ch'esse già conoscevano i problemi dell'Organizzazione ed i suoi metodi di lavoro. Così avvenne ad esemp'io che agli ambasciatori Lindt e Schnyder, i quali furono osservatori svizzeri presso l'ONU a Nuova York, fu affidata la funzione di Alto Commissario per i rifugiati e che l'ambasciatore Thalmann, il quale fu pure per diversi anni osservatore svizzero a Nuova York, ebbe l'incarico di rappresentare il Segretario generale per stabilire un rapporto sulla situazione a Gerusalemme. È chiaro che nel singolo caso possono essere determinanti anche altri fattori, come la nazionalità e le conoscenze linguistiche; nondimeno, il nome internazionale che un diplomatico ha saputo acquistarsi presso le Nazioni Unite fu il più delle volte decisivo. A questo riguardo la situazione era ben analoga presso la Società delle Nazioni, dove persone quale un Motta ed un Rappard erano messe ancor più in luce.

Queste considerazioni, che son fondate su esami completi e comparazioni precise, fanno concludere che la qualità di membro dell'Organizzazione mondiale non solo non ridurrebbe le nostre possibilità di rendere buoni servizi, ma, all'incontro, ch'essa le favorirebbe. Condizione sarebbe però che la delegazione svizzera comprendesse persone di valore e svolgesse un lavoro costruttivo.

L'idea d'una «posizione di riserva» della Svizzera per il caso in cui l'ONU fosse essa stessa parte d'un conflitto è teoricamente senz'altro sostenibile; tuttavia, da quando le Nazioni Unite esistono, non si presentò un solo caso in cui il nostro Paese avesse potuto prestare i suoi buoni servizi unicamente per il fatto ch'esso non era membro dell'ONU. I servizi finora resi lo avrebbero potuto essere anche se noi fossimo stati membro dell'Organizzazione. D'altronde, non è da trascurare il fatto che a partire dal momento della nostra adesione all'ONU, praticamente tutti i Paesi neutri sarebbero raggruppati presso l'Organizzazione mondiale; non per questo, la possibilità di ricorrere ai buoni servizi d'una Svizzera neutra subirebbe in sé una svalutazione.

Alla questione di sapere se un'eventuale adesione della Svizzera comporterebbe più svantaggi che vantaggi per la città di Ginevra¹ quale centro d'incontro internazionale è difficile rispondere con sicurezza. La scelta di Ginevra quale sede europea delle Nazioni Unite s'impose quasi inevitabilmente per il fatto che l'ONU riprese il Palazzo della Società delle Nazioni; d'altra parte, era naturale che un buon numero di Agenzie specializzate dell'ONU e diverse altre Organizzazioni internazionali si stabilissero pure a Ginevra, trovandosi qui una parte del Segretariato delle Nazioni Unite. Nondimeno, hanno contribuito alla scelta di Ginevra quale sede dell'ONU in parte gli stessi motivi che già a suo tempo indussero la Società delle Nazioni a decidersi per tale sede: le ottime condizioni di trasporto e di comunicazioni, le bellezze naturali, il livello culturale, la fama della città per la sua apertura ai problemi del mondo ed alle idee universali, nonché l'ambiente politico d'un Paese neutro. Son questi fattori che ancor oggi attraggono. Sovente s'intendono delegazioni straniere dire quanto esse apprezzano la pace sociale e l'ordine pubblico che vi regnano, nonché l'assenza di veementi divergenze politiche. Questi fattori non muterebbero con la nostra adesione all'ONU. Mentre altri Stati rappresentati negli organi dell'ONU possono far campagna per attirare conferenze internazionali nelle loro città, questa possibilità è preclusa alla Svizzera, il che non può che ridondare a suo svantaggio.

¹ Per quanto concerne la sede delle Nazioni Unite a Ginevra cfr. Parte prima, III, cap. A 2

7. Adesione all'ONU e Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR)

Già ripetutamente ed a ragione si attirò l'attenzione sugli effetti reciproci che hanno l'atteggiamento della Confederazione, da una parte, e l'attività del CICR, dall'altra. «Una cosa è nondimeno sicura», ebbe a dichiarare il consigliere federale Wahlen nel 1963¹, «l'esistenza del piccolo Stato neutro, la Svizzera, è condizione essenziale, se non addirittura assoluta, per la sede e per il funzionamento come tale della Croce Rossa Internazionale».

È dunque giustificata la domanda di sapere quale potrebbe essere la ripercussione della nostra adesione all'ONU sull'attività del CICR. Una prima constatazione s'impone: i principi della Croce Rossa Internazionale sono in pieno accordo con lo spirito e con il tenore della Carta delle Nazioni Unite. Se anche quest'ultima, contrariamente al Patto della Società delle Nazioni (art. 25), non fa menzione espressa del CICR, le Nazioni Unite hanno ripetutamente riconosciuto quanto esse apprezzino l'attività di questo Comitato. I fini ed i principi solennemente proclamati dalla Carta dell'ONU, quali il rispetto della dignità dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, di religione o di nazionalità, nonché il rispetto del diritto delle genti, il mantenimento della pace nel mondo, corrispondono ai fini ed ai principi del CICR.

Mentre però le Nazioni Unite sono un'organizzazione politica che persegue i suoi fini con mezzi politici e, se occorre, perfino con mezzi militari, il CICR è per natura sua un organismo neutro e apolitico. Da questa differenza fondamentale potrebbero sorgere, in caso d'adesione della Svizzera all'ONU, determinati conflitti, come ad esempio nel caso in cui le Nazioni Unite dovessero adottare sanzioni militari oppure se la Svizzera partecipasse ad interventi armati di caschi-blu (Cfr. pt. I, III cap. B 3 c). Se anche situazioni del genere hanno carattere più teorico che effettivo, non possono pertanto esser completamente trascurate; esse stanno comunque a provare che un'adesione della Svizzera non potrebbe avvenire se non sotto la garanzia del rispetto della nostra neutralità.

Il Consiglio federale, quale depositario e fiduciario delle Convenzioni internazionali della Croce Rossa, è consapevole della sua responsabilità verso il CICR ed è deciso a difendere, se del caso, l'idea della Croce Rossa Internazionale anche di fronte alle Nazioni Unite, le quali in questi ultimi anni manifestarono una certa tendenza a estendere la loro attività in campi d'azione finora riservati, per tradizione, al CICR.

Così ad esempio la Conferenza dei diritti dell'uomo tenutasi a Teheran adottò una Risoluzione sui diritti dell'uomo in tempi di guerra. L'Assem-

¹ Discorso pronunciato all'Assemblea dei delegati della Croce Rossa svizzera a Basilea, il 19 maggio 1963; cfr. F. T. Wahlen: *Dem Gewissen verpflichtet*, pag. 177 ss.

blea generale dell'ONU, il 19 dicembre 1968, ha preso una decisione che dà incarico al Segretario generale d'esaminare quali provvedimenti siano da prendere per far rispettar meglio, in caso di conflitti armati, le convenzioni umanitarie già in vigore e quali altre convenzioni internazionali, pure di carattere umanitario, si debbano adottare al riguardo; egli è tenuto a consultare in merito il CICR. Gli Stati-membri dell'ONU sono invitati a sostenere il Segretario generale in questi suoi lavori. Ci si può chiedere se sarebbe saggio che l'ONU sostituisca il CICR, il quale, nella sua qualità di organizzazione privata di alta autorità morale, può raggiungere risultati che all'ONU sono semplicemente preclusi. Possiamo citare come esempi tipici le sanguinose guerre civili nel Jemen ed in Nigeria, ove le Nazioni Unite in virtù del principio del non intervento in questioni interne di uno Stato non hanno possibilità d'agire, mentre il CICR, quale organizzazione puramente umanitaria, è in grado di salvare quantità di vite umane. È d'altronde fuori dubbio che le azioni svolte con discrezione dal CICR e intese a far rispettare le Convenzioni di Ginevra difficilmente sarebbero accettate dagli Stati in questione, se esse provenissero da un'istanza politica.

Non pertanto le Nazioni Unite s'occuperanno dell'ulteriore sviluppo del diritto umanitario. Conformemente alla già menzionata Risoluzione dell'Assemblea generale, il Segretario generale consulterà in merito il CICR. È evidente che la Svizzera avrebbe il massimo interesse a poter partecipare ai lavori dell'ONU in questo campo, sia per portare la sua vasta esperienza in materia, sia per dare, d'altra parte, il suo miglior appoggio al CICR.

Indipendentemente dai lavori dell'ONU, il CICR proseguirà i suoi propri sforzi volti a sviluppare maggiormente il diritto umanitario. Gli studi approfonditi, ch'esso ha intrapreso con la collaborazione di eminenti giuristi di rinomanza internazionale nonché d'un rappresentante delle Nazioni Unite nell'intento d'adattare le norme esistenti alle necessità delle guerre odierne, saranno l'oggetto dei dibattiti della 21.a Conferenza internazionale della Croce Rossa indetta per il mese di settembre 1969 a Istanbul. D'intesa con il CICR, il Consiglio federale s'occuperà dipoi dei lavori preparatori per la convocazione d'una Conferenza diplomatica.

8. *Aspetti di politica interna*

a. Come le esperienze fatte in altri Stati dimostrano, l'adesione alle Nazioni Unite potrebbe provocare delle tensioni politiche all'interno del Paese. Sarebbe praticamente inevitabile che le prese di posizione della nostra delegazione all'Assemblea generale non vengano giudicate in modo diverso dall'opinione pubblica svizzera. Sarebbe per esempio facilmente pensabile che la Svizzera tedesca reagirebbe diversamente a queste prese di posizione che non lo farebbe la Svizzera francese. La concordia elvetica potrebbe, di conseguenza, subire certe scosse. Si sottovaluterebbe però la maturità politica e lo spirito di comunità nazionale del nostro popolo, se si

temesse ch'esso non fosse in grado di far fronte a queste prove. La nostra popolazione segue con vivo interesse gli eventi politici mondiali e non risparmia critiche. È vero che la prima guerra mondiale sottomise a dura prova la coesione del nostro popolo, ma si riuscì — sia pure con difficoltà — a superarla completamente; tanto più solida questa si manifestò durante la seconda guerra mondiale. L'opposizione delle ideologie moderne finora non toccò il nostro popolo. Il superamento continuo degli antagonismi naturali residenti nella diversità delle origini, della lingua e della religione ha fatto della Svizzera una nazione, la cui compattezza non fa temere nuove prove.

L'adesione alle Nazioni Unite sarebbe anzi il mezzo appropriato per dare al popolo svizzero, che tanto s'interessa alla politica mondiale, la possibilità di professarsi all'esterno. Neutralità non significa indifferenza e non esclude affatto che si partecipi alle correnti spirituali e politiche dei nostri tempi. La continua disquisizione di fronte ai problemi attuali del mondo è una necessità inerente alla crescente interdipendenza dei popoli e al tempo stesso una premessa assoluta se vogliamo poter foggare il nostro futuro (Cfr. II pt., C 2).

b. Problemi di politica interna potrebbero sorgere in particolare in occasione della votazione popolare sull'adesione del nostro Paese all'ONU. Sarebbe rincrescevole se proprio questa questione dovesse portare ad una scissione del nostro popolo in due campi; sarebbe tanto più rincrescevole che stando al fondo delle cose non vi sarebbe motivo sufficiente. Non si tratterebbe per noi d'una questione d'esistenza e nemmeno d'un mutamento brusco della nostra politica estera. Infine, non v'è ragione alcuna per un'avversione puramente emozionale contro un'organizzazione di cui praticamente fanno parte quasi tutti gli Stati e contro un'organizzazione che, malgrado i suoi difetti e le sue debolezze, sta ed opera al servizio della pace nel mondo.

«È nostro dovere di risvegliare la comprensione per i compiti e le difficoltà delle Nazioni Unite. Noi siamo troppo facilmente propensi a sbarazzarci, con una semplice alzata di spalle, di questo strumento di pace, sicuramente imperfetto, ma sempre strumento di pace nel mondo, per il solo fatto che sovente ancora in esso prevale la forza sul diritto. Al contrario, noi dovremmo portare il massimo interesse a quest'organismo interstatale che serve alla composizione pacifica di divergenze internazionali sotto il controllo dell'opinione pubblica mondiale. Alla stampa spetta al riguardo un compito importante, quello cioè di metter maggiormente in rilievo gli aspetti positivi dell'opera delle Nazioni Unite e delle sue Organizzazioni specializzate, piuttosto che limitarsi a riferire precipuamente, come sovente avviene, soltanto sulle sue difficoltà ed i suoi insuccessi.» Queste parole del consigliere federale Wahlen, formulate nel 1956¹, sono tuttora di piena attualità.

¹ F. T. Wahlen: Dem Gewissen verpflichtet, pag. 110

Con il presente rapporto, il Consiglio federale spera di contribuire ad un'informazione oggettiva e favorire così quella discussione, dalla quale soltanto può maturare la decisione atta a trovare un nuovo ordinamento del nostro rapporto con l'Organizzazione mondiale delle Nazioni Unite.

9. Contributi finanziari della Svizzera agli Organi, alle Organizzazioni specializzate ed alle diverse azioni delle Nazioni Unite

a. Perché si possa valutare nella sua giusta misura il contributo finanziario del nostro Paese all'opera delle Nazioni Unite, citiamo qui sotto alcune cifre riassuntive.

b. I contributi di membro ed i contributi volontari versati dal nostro Paese, dalla fondazione dell'ONU fino alla fine del 1968, agli Organi ed alle Organizzazioni specializzate delle Nazioni Unite, ammontano alla cifra tonda di 210 milioni di franchi. Dal 1960 a questa parte, essi si sono più che raddoppiati e presentano — espressi in milioni di franchi — lo sviluppo seguente:

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
9,8	15,1	17,2	16,8	19,4	20	22	25,1

La ripartizione di questi contributi (che comprendono pure le prestazioni volontarie al programma di sviluppo dell'ONU, al cosiddetto PNUD) sui singoli Organi e sulle singole Organizzazioni specializzate è indicata all'appendice VII.

c. I contributi svizzeri alle azioni dell'ONU volte a mantenere la pace (Corea, Suez, Congo, Cipro, Vicino Oriente) ammontano, fino alla fine del 1968, ad un importo globale di 37 milioni di franchi. Per il dettaglio, si rimanda all'appendice VIII.

d. A titolo di promemoria si ricorda infine ancora la sottoscrizione del *Prestito-ONU dell'anno 1956* da parte della Svizzera per un importo di 8,2 milioni di franchi (Cfr. I pt., III, cap. B 1 b), che nel frattempo fu rimborsato fino all'importo di 6,5 milioni di franchi.

e. L'aliquota di membro che l'ONU, fondandosi sul reddito nazionale, ha stabilito per la Svizzera, e che oggi già s'applica per la fissazione dei contributi svizzeri agli Organi dell'ONU a cui facciamo parte, ammonta a 0,86% del presuntivo delle Nazioni Unite. Di conseguenza, noi dovremmo versare quale membro dell'ONU al momento presente un importo annuo in cifra tonda di 5 milioni di franchi.

F. Conclusioni

a. Gli storici sono d'accordo nell'affermare che viviamo in un tempo di profonde trasformazioni. Il crollo e lo sfacelo dell'Europa quale Potenza mondiale, il rilassamento dei blocchi in favore di un policentrismo e di accordi regionali, la rivoluzione tecnico-culturale che va oltre a quanto finora ci si poteva immaginare e che minaccia di mettere in questione tutta la struttura sociale, i cambiamenti radicali di natura economica e l'emancipazione del Terzo Mondo hanno creato una situazione che richiede in tutto nuove dimensioni. È difficile intravedere l'ulteriore evoluzione e il Consiglio federale non osa permettersi di far pronostici. Gli pare pertanto che le Nazioni Unite corrispondano ad una logica storica. Malgrado tutte le ricadute in mentalità nazionalistiche, sussiste una linea di sviluppo conseguente, una tendenza razionalmente comprensibile verso un'Organizzazione universale della famiglia dei popoli. I mezzi moderni di comunicazione e di informazione di massa, che senza tregua e senza limiti propagano gli eventi d'ogni singolo Paese ovunque nel mondo, fino nei suoi più estremi e reconditi angoli, i voli nello spazio e la minaccia comune insita nelle armi nucleari hanno fatto sì che s'è creato il senso e la consapevolezza della globale comunanza di destino dell'umanità intera, senso e consapevolezza che ora esigono nuove forme di collaborazione internazionale. Certamente non si sbaglia ammettendo che la multilateralità delle relazioni internazionali, che già in larga misura è fatto compiuto nel campo economico, andrà in avvenire intensificandosi ancor più anche nel campo politico.

Il Consiglio federale fa astrazione al momento presente dal proporre al Parlamento l'adesione, siccome l'esame intrapreso non ha permesso di giungere ad una conclusione univoca. Esso è pure consapevole che la maggioranza del popolo svizzero ha un atteggiamento piuttosto scettico o perlomeno indifferente nei riguardi dell'Organizzazione mondiale e che finora non si è manifestato un movimento di fondo di una certa importanza, il quale permetta di concludere all'esistenza della volontà di vaste cerchie della popolazione d'aderire prossimamente all'ONU. È questo un argomento di peso, poiché la Svizzera è certamente la sola democrazia al mondo che debba sottoporre a votazione popolare la questione d'una eventuale adesione all'ONU. D'altronde, una decisione negativa da parte del popolo e dei Cantoni potrebbe dar motivo all'estero ad interpretazioni pregiudizievole alla nostra posizione internazionale ed ai nostri rapporti con l'ONU.

Con il presente rapporto il Consiglio federale vorrebbe contribuire ad una chiarificazione oggettiva del problema. Il postulato del consigliere nazionale Bretscher e confirmatari prova ch'esiste al riguardo un grande bisogno d'informazione, sulla quale poi può fondarsi la discussione alle Camere federali, fra il popolo ed in seno ai partiti. Da una tale discussione, il Consiglio federale si ripromette non soltanto una miglior comprensione per le Nazioni Unite, ma anche un più valido appoggio per la sua politica

estera, che è volta verso un maggiore avvicinamento del nostro Paese alle Organizzazioni mondiali, delle quali ancora non facciamo parte.

Qualunque sia per essere l'ulteriore sviluppo, il Consiglio federale esclude a priori un'adesione alle Nazioni Unite, se questa dovesse comportare una rinuncia al nostro statuto di neutralità. All'incontro, esso spera che il presente rapporto potrà contribuire a far comprendere meglio il vero significato della nostra neutralità. D'altro canto, il rapporto deve pur ricordare che la nostra neutralità deve metterci in grado di poter fornire un contributo costruttivo alla collaborazione internazionale e dev'essere pertanto retta e sostenuta da vero spirito di solidarietà (solidarietà e disponibilità).

Di conseguenza, il Consiglio federale ritiene essere suo dovere di prendere diversi provvedimenti atti a manifestar meglio la nostra solidarietà con la comunità internazionale che trova la sua espressione concreta nell'Organizzazione mondiale delle Nazioni Unite e ad avvicinarci così in modo fattivo a quest'organizzazione. Un simile orientamento della nostra politica estera appare opportuno già per il fatto che la Svizzera deve cercare di prestare il suo contributo alla collaborazione internazionale ovunque essa è in grado di farlo e la sua neutralità glielo permette. Questo suo atteggiamento di fondo deve sapersi adattare continuamente alle circostanze e tendere ad estendersi il più possibile. In tal guisa si può contare di ben disporre gli Stati membri delle Nazioni Unite rispetto ad un'ulteriore adesione della Svizzera e specialmente per quanto riguarda il mantenimento del nostro statuto di neutralità pur facendo parte dell'ONU. La prova che diamo della nostra comprensione verso le Nazioni Unite risveglierà in queste la comprensione per la nostra specifica situazione.

b. Provvedimenti concreti previsti dal Consiglio federale

aa. Il Consiglio federale intende *aumentare adeguatamente, in singoli casi, i contributi finanziari* all'opera delle Nazioni Unite, dei suoi Organi e delle sue Organizzazioni specializzate. Ciò sarà il caso specialmente dove i contributi del nostro Paese, comparati con quelli di altri Paesi di condizioni analoghe alle nostre, sono inferiori e dove a ragione si aspettano maggiori sforzi da parte nostra. In tal modo la Svizzera dimostrerebbe fattivamente ch'essa riconosce e fa suoi i principi ed i fini delle Nazioni Unite, provando così che la nostra assenza dall'ONU è motivata unicamente dalla preoccupazione di poter restar fedeli al nostro statuto di neutralità.

bb. Il Consiglio federale accorderà ancor maggior peso all'*ulteriore sviluppo di Ginevra* quale sede delle Nazioni Unite e quale Centro di conferenze internazionali e ne sosterrà gli sforzi volti a sempre maggior disponibilità. Ginevra dovrà disporre delle migliori installazioni tecniche possibili, al fine di rispondere nel miglior dei modi alle necessità d'una collaborazione internazionale, tanto in seno alle Nazioni Unite stesse quanto in seno alle

altre Organizzazioni internazionali, provando così l'utilità d'un piccolo Paese neutro e non membro dell'Organizzazione mondiale. Se del caso, si darà maggior sviluppo alla FIPOI, che già finora ha fatto buone prove. Considerando che Ginevra già ospita un notevole numero di organizzazioni internazionali, il Consiglio federale cercherà di trovare una soluzione che permetta un'estensione nella direzione di Losanna.

cc. Il Consiglio federale esaminerà in che modo è possibile poter far *partecipare maggiormente singole persone, incaricate di determinati compiti, alle diverse azioni dell'ONU volte a mantenere la pace, nonché a compiti di sorveglianza e controllo ed a compiti d'osservatore per le Nazioni Unite*. Si tratterebbe in particolare di mettere a disposizione dell'Organizzazione, per l'assunzione di compiti del genere, specialisti arruolati su base volontaria.

dd. Inoltre, il Consiglio federale intende accrescere il suo apporto al cosiddetto «*Aiuto in caso di catastrofi all'estero*», un'istituzione questa a cui le Nazioni Unite già da qualche tempo accordano un'attenzione speciale. Prossimamente sarà sottoposto alle Camere federali, in relazione alla mozione Furgler, un progetto in merito. L'aiuto non si limiterà alle sole catastrofi della natura e del settore civile, ma si estenderà pure alle conseguenze di conflitti armati.

ee. Il Consiglio tende ad una *intensificata assistenza tecnica tanto nel quadro delle Nazioni Unite* quanto al di fuori di questo quadro, il che condurrà in ogni modo ad una più stretta collaborazione con l'ONU.

ff. Il Consiglio federale ha inoltre l'intenzione di esaminare positivamente la possibilità per la Svizzera d'aderire *a statuto completo alla Commissione economica europea delle Nazioni Unite (ECE), al Fondo monetario internazionale (IMF) ed alla Banca mondiale (BIRD)*. Con tutte queste tre Organizzazioni internazionali la Svizzera già attualmente collabora nel modo più stretto.

gg. D'intesa con il CICR, il Consiglio federale sta esaminando anche la possibilità d'intraprendere nuove iniziative volte a completare il diritto *umanitario internazionale*; già è prevista la convocazione d'una Conferenza diplomatica della Croce Rossa.

hh. Già finora, il Parlamento era tenuto al corrente, tramite il rapporto di gestione ordinario, dell'attività svolta dalla Svizzera in seno alle diverse organizzazioni internazionali, e per quel che riguarda la nostra partecipazione agli organismi economici dell'ONU (p. es. UNCTAD, ONUDI) anche attraverso il nostro rapporto sulle misure economiche di fronte all'estero. Oltre a ciò, il Consiglio federale prevede di sottoporre alle Camere — se queste ne esprimono il desiderio — un *rapporto separato sull'attività dell'ONU e delle sue Organizzazioni specializzate, da una parte, e sulle relazioni della Svizzera con l'ONU stessa e con le sue singole Orga-*

nizzazioni, dall'altra. Un simile rapporto annuale sarebbe una fonte continua d'informazione oggettiva. Esso darebbe la possibilità di seguire le linee essenziali dello sviluppo delle Nazioni Unite e di presentare la nostra rispettiva collaborazione in una visione d'assieme. I dibattiti parlamentari in merito nonché la discussione pubblica che il rapporto provocherebbe permetterebbero di costatare a che punto sta l'opinione pubblica rispetto alla nostra situazione di fronte all'ONU.

ii. Comunque la nostra diplomazia dev'essere maggiormente diretta verso una concezione multilaterale. In prima linea si deve introdurre il maggior numero possibile di giovani diplomati nei metodi di lavoro delle Nazioni Unite e delle altre Organizzazioni internazionali, metodi che si differenziano sotto vari aspetti dal modo di lavorare della diplomazia bilaterale. Anche facendo astrazione da un'adesione della Svizzera all'ONU al momento presente, un adeguato rafforzamento del nostro apparato diplomatico è indispensabile, se vogliamo poter coltivare debitamente le relazioni internazionali multilaterali. Del resto, nel settore della politica economica estera i dovuti provvedimenti di natura organizzativa e sul piano dei collaboratori per un'aumentata attività multilaterale già son stati disposti.

c. I provvedimenti enunciati non pregiudicano per nulla la questione di fondo, quella cioè della nostra adesione all'ONU; nondimeno, questi provvedimenti sono atti a facilitare la detta decisione, quando la questione si porrà. In linea di massima, il Consiglio federale intende attenersi alle idee di fondo del presente rapporto per quel che riguarda le nostre relazioni con le Nazioni Unite, se tale è pure in sostanza il parere delle Camere federali. Esso propone pertanto a quest'ultime di prendere conoscenza di questo rapporto e di approvarlo, come anche di cancellare, al tempo stesso, il postulato *Bretscher* dalla rispettiva lista.

Berna, 16 giugno 1969.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il presidente della Confederazione:

L. von Moos

Il cancelliere della Confederazione:

Huber