

PETER HILPOLD

LA NEUTRALITÀ AUSTRIACA -
ASPETTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE,
INTERNAZIONALE ED EUROPEO¹

SOMMARIO: 1. La rilevanza della tematica. – 2. La nascita della neutralità austriaca. – 3. Qual è la vera essenza dell’obbligo di neutralità dell’Austria? – 4. Lo sviluppo della neutralità austriaca. – 5. Neutralità austriaca all’interno del sistema delle Nazioni Unite. – 6. L’adesione all’UE: le conseguenze per la neutralità. – 7. Conclusioni.

1. *La rilevanza della tematica*

In Austria esistono probabilmente poche tematiche giuridiche che abbiano una rilevanza così estesa come quella della neutralità. Questo fatto è in apparente contrasto con il quasi totale disinteresse verso questa materia all’estero. Si può addirittura sostenere che questa tematica sia largamente ignorata fuori dai confini austriaci. In Austria, invece, l’onnipresenza della materia della neutralità, la sua centralità per una vasta gamma di decisioni politiche, rende necessario un confronto continuo con questo soggetto. Solo a titolo d’esempio, si può fare riferimento all’attuale discussione in Austria circa l’acquisto di un nuovo sistema di caccia intercettatori, una spesa di enorme peso per questo paese relativamente piccolo, ma i sostenitori di un tale acquisto si riferiscono in primo luogo alla ne-

¹ L’autore di questo contributo ha pubblicato ampiamente su questa tematica e il presente articolo si basa sulle seguenti pubblicazioni:

Österreichs Neutralität nach Lissabon im Lichte der Beistands- und Solidaritätsverpflichtung, in 65 ÖJZ 13/2010, 590-598; *Die österreichische Neutralität und die GASP - Stationen einer dynamischen Entwicklung*, in *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 2015, 164 ss.; *Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus*, in 24 *Journal für Rechtspolitik* 4/2016, 282-286; *Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon - unter besonderer Berücksichtigung der Situation Österreichs*, Nomos et al.: Baden-Baden et al. 2010 e *How to Construe a Myth: Neutrality within the United Nations System under Special Consideration of the Austrian Case*, in 18 *Chinese Journal of International Law*, 2019, S. 247-279.

cessità di difendere la neutralità austriaca. Vista l'importanza di questa tematica, sorprende però la superficialità tecnico-giuridica con la quale la questione della neutralità viene affrontata in Austria. Secondo la tesi sostenuta da questo autore e sviluppata altrove, l'argomentazione in materia in Austria è largamente priva di approfondimento, laddove non apertamente erronea. L'argomentazione costituzionalistica, nella misura in cui è discernibile, spesso ignora le basi di diritto internazionale e comunitario o le tratta in modo piuttosto superficiale². Di seguito si tenterà di fornire, almeno nei tratti essenziali, una panoramica complessiva di questa tematica che tenga conto di tutti e tre gli ordinamenti coinvolti.

2. *La nascita della neutralità austriaca*³

Già immediatamente dopo la prima guerra mondiale Heinrich Lammasch, professore di diritto internazionale a Vienna e brevemente anche primo ministro (1918), aveva proposto una dichiarazione di neutralità, ma la situazione politica era contraria a tale opzione. Ciò che restava del grande impero austro-ungarico si considerava ormai parte della più grande nazione tedesca. Le forze alleate, tuttavia, proibirono l'adesione alla Germania e così l'Austria divenne una nazione indipendente contro la sua volontà. Questa mancanza di identificazione della popolazione con il proprio Stato gettò il seme per i dissidi politici interni negli anni a venire e contribuì infine anche notevolmente al fallimento di questo Stato, occupato dalla Germania nazista nel 1938.

Dopo la seconda guerra mondiale la situazione era diversa: la collaborazione con la Germania si era rivelata disastrosa per l'Austria e la prospettiva di un'accettazione da parte degli alleati di una incorporazione dell'Austria nello stato tedesco era ora ancora più remota di quanto non fosse stata nel 1918.

² Esistono però anche eccellenti studi da parte di giuristi costituzionalisti. Cfr. p.es. Th. Öhlinger, *Kommentar zum Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs*, in Korinek, Holoubek (ed.), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 1999.

³ Sulla genesi della neutralità austriaca esistono importanti lavori da di internazionalisti austriaci come Hanspeter Neuhold, Karl Zemanek, Heribert Franz Köck e Gerhard Hafner. Altri studi importanti provengono da politologi come Paul Luif e Heinz Gärtner. Per quanto concerne gli studi storici cfr. varie opere da parte di Michael Gehler.

Negli anni seguenti, il clima politico in Austria fu fortemente influenzato dalla guerra fredda, forse anche più che in Germania, dove la guerra aveva avuto come conseguenza una netta divisione tra Germania orientale e occidentale e dove le sfere di influenza erano chiaramente divise. L'Austria, al contrario, rimase occupata fino al 1955. Una divisione dell'influenza tra Oriente e Occidente come in Germania non era realmente fattibile in Austria, ma allo stesso tempo l'Unione Sovietica era irremovibile a non vedere le forze occidentali avvicinarsi ai confini dei suoi alleati. E di importanza fondamentale era per l'Unione Sovietica che l'Austria non diventasse un membro della NATO. La neutralità sembrava essere la formula magica per ottenere un compromesso che poteva andar bene per tutti i poteri coinvolti. Nell'aprile del 1955, una delegazione governativa composta da politici austriaci di alto rango si recò a Mosca e concluse un accordo con una delegazione sovietica guidata dal ministro degli Esteri Molotov e dal presidente del Consiglio dei ministri Mikojan. Questo accordo del 15 aprile 1955, denominato "Memorandum di Mosca", conteneva i seguenti obblighi:

– In primo luogo l'impegno dell'Austria per la neutralità permanente secondo l'esempio della Svizzera.

– D'altra parte, le potenze vittoriose avrebbero dovuto impegnarsi di garantire l'integrità territoriale austriaca e l'Unione Sovietica in particolare promise di riconoscere tale neutralità, garantire l'integrità territoriale austriaca e ritirare le sue truppe dall'Austria.

Esattamente un mese dopo, il 15 maggio 1955, il Trattato di Vienna riattribuì la piena capacità internazionale di agire all'Austria. Questo trattato non faceva tuttavia alcun riferimento alla neutralità. Pochi mesi dopo, il 26 ottobre, l'Austria emanò la Legge costituzionale sulla neutralità, che non faceva più riferimento alla neutralità svizzera, ma cercava di specificare il contenuto della neutralità secondo le linee della Convenzione dell'Aia del 1907, che per prima codificava il concetto di neutralità a livello internazionale e che tuttora, nel diritto internazionale, costituisce la norma fondamentale in materia.

Il testo della legge costituzionale sulla neutralità austriaca del 26 ottobre 1955 è il seguente:

«Articolo I

(1) Ai fini del mantenimento permanente della sua indipendenza esterna e ai fini dell'invulnerabilità del suo territorio, l'Austria

dichiara di propria spontanea volontà la sua neutralità perpetua. L'Austria la manterrà e la difenderà con tutti i mezzi a sua disposizione.

(2) Per garantire questo proposito in tutti i tempi futuri, l'Austria non aderirà ad alcuna alleanza militare e non consentirà l'istituzione di basi militari straniere sul suo territorio».

Gli elementi essenziali della neutralità austriaca sono quindi i seguenti:

- L'Austria dichiara la sua neutralità permanente “di sua spontanea volontà”
- L'Austria manterrà e difenderà questa neutralità con tutti i mezzi a sua disposizione
- L'Austria non aderirà ad alcuna alleanza militare “in tutti i tempi futuri”
- L'Austria non consentirà l'istituzione di basi militari straniere sul suo territorio.

Questo rappresenta quindi il punto di partenza per l'implementazione della neutralità austriaca a livello nazionale e internazionale. A prima vista, le linee lungo le quali questo concetto avrebbe dovuto essere sviluppato erano abbastanza chiare, ma l'esperienza pratica degli anni seguenti ha evidenziato un quadro diverso:

– Innanzi tutto, la natura e il contenuto dell'impegno del 1955 erano tutt'altro che chiari, in particolare perché il diritto internazionale della neutralità, sul quale l'Austria si basava formalmente, non era così consolidato come si pensava nel paese (e probabilmente anche nell'Unione Sovietica)⁴.

– Inoltre, l'intero dibattito sulla neutralità austriaca era strettamente connesso alla guerra fredda e ne ha seguito da vicino il suo sviluppo.

Di conseguenza, la neutralità austriaca è stata continuamente reinterpretata. Questo è stato un compito gratificante per il mondo accademico di diritto internazionale austriaco. Una parte considerevole delle cattedre universitarie di diritto internazionale in Austria è stata attribuita agli accademici specializzati nel diritto della neutralità. Alcuni di essi hanno dedicato gran parte della loro energia a

⁴ Per un'esposizione molto chiara dello stato attuale del diritto di neutralità cfr. N. Ronzitti, *Diritto Internazionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2019, 61-73.

tale problema. La conseguenza fu un'impressionante produzione accademica su questo argomento. A giustificazione di questo dispendio di energia vi era la necessità di trovare continuamente nuove distinzioni e prospettive diverse, che avrebbero dovuto legittimare ulteriori elogi ed apprezzamenti. La conseguenza fu una fiorente letteratura sulla neutralità scarsamente letta in Austria e ancor meno all'estero.

– Questo divario tra l'approccio nazionale alla neutralità e il modo in cui la comunità internazionale la percepiva, si sarebbe accresciuto sempre di più negli anni a seguire. In Austria cominciò a svilupparsi un vero "mito della neutralità", mentre a livello internazionale questa particolare caratteristica della politica estera austriaca (e lo stato costituzionale di questo paese) era quasi ignorata. Forse il paese più interessato alla conservazione dello stato austriaco come paese neutrale era l'Unione Sovietica, ma questo atteggiamento non era il risultato di elaborazioni accademiche sul significato di neutralità nell'attuale diritto internazionale, ma era piuttosto il riflesso di semplici politiche di potere.

Pertanto, a questo punto appaiono opportune alcune considerazioni sull'essenza giuridica della neutralità austriaca e gli obblighi ad essa connessi.

3. *Qual è la vera essenza dell'obbligo di neutralità dell'Austria?*

3.1. *L'obbligo di neutralità: assunto liberamente, facile da disdire e non limita in alcun modo la sovranità austriaca?*

La questione delle basi giuridiche della neutralità austriaca è già di per sé oggetto di controversia. Come già accennato, il memorandum di Mosca del 15 aprile 1955 aprì la strada all'Austria per riguadagnare la piena sovranità e il prezzo per questo era ovviamente l'accettazione della neutralità. La posizione ufficiale dell'Austria al riguardo, tuttavia, è che l'accordo di Mosca non avesse creato alcun obbligo legale per l'Austria, ma solo per i politici che negoziarono questo accordo. Pertanto, secondo questa visione, l'accordo di Mosca sarebbe un semplice "*gentlemen's agreement*", che non avrebbe creato alcun obbligo legale. Quindi, l'accordo di Mosca contiene piuttosto meri impegni politici. Per l'Austria, sostenere questa interpretazione era importante in quanto risultava essenziale non es-

sere qualificati come un “paese neutralizzato”, quindi come un paese la cui capacità di agire fosse ristretta e dipendente da un trattato che avrebbe imposto una politica neutrale. Di conseguenza, la Legge costituzionale sulla neutralità afferma che «l’Austria dichiara [la neutralità permanente] di propria spontanea volontà». Questa legge del 26 ottobre 1955 fu notificata a tutti gli stati con cui l’Austria intrattenne relazioni diplomatiche in quel momento. Molti di questi stati hanno riconosciuto direttamente o implicitamente tale stato di neutralità, alcuni altri, invece, non hanno risposto in alcun modo. L’Austria sostiene che questi atti unilaterali (la notifica della legge di neutralità e la notifica di accettazione) abbiano creato una rete di atti unilaterali di rilevanza giuridica internazionale.

Con questo processo la neutralità austriaca, radicata in una legge costituzionale nazionale (che, come tale, non ha alcuna rilevanza per il diritto internazionale), sarebbe stata elevata a livello internazionale senza portare l’Austria in una posizione di dipendenza. Molti dubbi possono essere sollevati su questa posizione. In realtà, non risulta davvero convincente l’interpretazione secondo la quale il Memorandum di Mosca non avrebbe creato alcun obbligo per l’Austria come stato. In effetti, perché l’Unione Sovietica avrebbe dovuto accontentarsi di una promessa di esponenti politici che fossero anche membri del governo e rimuovere le proprie truppe dall’Austria soltanto su questa base? Se così fosse stato, perché sarebbe stato necessario concludere il memorandum di Mosca? Perché la parte sovietica non si era opposta a un impegno meramente personale e orale? Non vi è dubbio che i membri della delegazione austriaca siano stati in grado di assumere obblighi di diritto internazionale per il loro paese e lo abbiano plausibilmente fatto.

Inoltre, è difficile capire che cosa si sarebbe guadagnato anche nel caso in cui la versione ufficiale austriaca sarebbe stata accettata. In effetti, anche l’Austria ammette che siano stati creati obblighi di diritto internazionale. Ci si domanda quindi quale dovrebbe essere la differenza tra un obbligo legale basato su un trattato e un altro basato su atti unilaterali. Sembra che l’Austria rappresenti il secondo tipo di obbligo legale (obblighi basati su atti unilaterali) in modo più positivo rispetto al primo tipo (obblighi risultanti da un trattato) e sembra inoltre suggerire che questo secondo tipo di obbligo sia meno restrittivo e possa essere più facilmente superato.

Tuttavia, non esiste nessuna base nel diritto internazionale che giustifichi tale assunto.

Se un obbligo di neutralità limita la sovranità austriaca, questa restrizione difficilmente può differire in base alla fonte dell'obbligo.

3.2. *Obbligo di mantenere e difendere la neutralità*

La Legge sulla neutralità del 26 ottobre 1955 afferma l'obbligo, derivante dal diritto internazionale, in particolare dall'articolo 5 Convenzione dell'Aia (V) del 1907, che la neutralità austriaca sia una neutralità armata. In effetti, l'Austria dispone di un esercito federale, ma in pratica la Repubblica non ha rispettato pienamente questa promessa poiché la spesa militare austriaca è sempre stata relativamente bassa. Questo impegno è quindi, per molti versi, più di natura formale che di valore pratico.

3.3. *Obbligo di non aderire ad alcuna alleanza militare "in tutti i tempi futuri" e di non consentire l'istituzione di basi militari straniere sul suo territorio*

Questa promessa non si basa sulla Convenzione dell'Aia (V) del 1907 e potrebbe derivare da questo documento, semmai, solo indirettamente, se si afferma che lo stato, in situazione di neutralità permanente, debba premunirsi già in tempo di pace per poter rispettare i suoi obblighi di neutralità in tempo di guerra. Tuttavia, dobbiamo tenere conto del fatto che la situazione giuridica e politica al livello internazionale era, quando fu redatta la Convenzione dell'Aia, assai diversa. A quel tempo non era in atto alcun divieto dell'uso della forza e le alleanze militari, come principio, non potevano quasi mai essere definite come reali strumenti di pace. Forse, in alcuni casi, queste alleanze perseguivano (anche) quest'ultimo obiettivo, ma allo stesso tempo era regolarmente prevalente l'intenzione di rafforzare il proprio potere in vista di future operazioni militari di aggressione.

Già alla luce di queste considerazioni, nel contesto del moderno ordine pacifico, il divieto di aderire ad alleanze militari potrebbe essere sottoposto a una nuova valutazione. In effetti, le alleanze militari offensive sono in ogni caso incompatibili con il diritto delle Nazioni Unite, mentre un accordo di autodifesa collettiva

ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite dovrebbe in ogni caso essere in linea con il diritto internazionale generale.

A quanto pare, i redattori della Legge costituzionale austriaca sulla neutralità del 26 ottobre 1955 avevano in mente il vecchio tipo di alleanze, antecedenti alla prima guerra mondiale, se le hanno dichiarate incompatibili con il concetto di neutralità.

Se si vuole discutere il significato di “alleanza militare” di “nuovo stampo”, l'esempio migliore – e più controverso – è probabilmente quello della NATO.

In effetti, almeno negli ultimi decenni, è stata in primo luogo la potenziale appartenenza alla NATO che ha dato origine a discussioni sul significato e l'estensione della neutralità austriaca.

Non vi è dubbio che la NATO fosse e continui ad essere un accordo di difesa. Tuttavia, va detto che negli ultimi decenni questo accordo ha profondamente cambiato il suo volto. Dai vertici di Madrid 1997, Washington 1999 e Praga 2002, le operazioni di pace e la gestione delle crisi della “nuova NATO” sono diventate fondamentali per le Nazioni Unite e l'OCSE. Già l'articolo 2 del trattato NATO sottolinea che «[le] Parti contribuiranno all'ulteriore sviluppo di relazioni internazionali pacifiche e amichevoli [...]». Ai sensi dell'articolo 5 dello stesso trattato, in caso di un attacco armato contro una o più parti, spetta a ciascuna parte decidere quale azione “riterrà necessaria” per adempiere al proprio obbligo di assistenza reciproca.

Numerosi stati neutrali, come l'Irlanda, la Svezia, la Finlandia, Malta, la Svizzera e anche l'Austria, stanno collaborando attivamente con la NATO nell'ambito del “partenariato per la pace”.

Probabilmente non è più possibile distinguere chiaramente tra gli accordi di difesa classici, ai quali tradizionalmente i neutrali non potevano aderire, e i sistemi di sicurezza collettiva, il più importante dei quali è rappresentato dall'ONU. In questo contesto non si deve dimenticare che quest'ultimo sistema trova le sue radici in un accordo di difesa contro la dittatura fascista in Europa e in Giappone⁵.

Per riassumere, si potrebbe sostenere che la partecipazione a un accordo di difesa dovrebbe essere possibile anche per uno stato neutrale fintanto che tale accordo operi in conformità con il diritto

⁵ Cfr. H. Türk, *Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und Kollektiver Sicherheit*, 1997, 26.

delle Nazioni Unite, o gli Stati partecipanti stiano effettuando operazioni di pace per conto delle Nazioni Unite. Si potrebbe persino sostenere che l'assistenza dei neutrali agli altri membri dell'accordo di difesa sia compatibile con il diritto delle Nazioni Unite, in quanto ciò non costituisce altro che un diritto sovrano intrinseco ulteriormente confermato dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.

4. *Lo sviluppo della neutralità austriaca*

Alcune osservazioni merita anche lo sviluppo della neutralità austriaca, o, più precisamente, l'interpretazione che ne fu data da parte del mondo politico ed accademico austriaco.

A tal proposito possiamo distinguere quattro fasi diverse.

4.1. *L'adozione dello stato di neutralità austriaca e la discussione delle conseguenze immediate (1955/1956)*

In questa fase si è sostanzialmente discusso su quale sarebbe stata la posizione dell'Austria all'interno del sistema delle Nazioni Unite. A questo proposito furono sviluppate teorie assai complicate. L'essenza di queste teorie era che la tacita accettazione dell'adesione austriaca alle Nazioni Unite come stato neutrale avesse condizionato i membri delle Nazioni Unite in modo che non avrebbero potuto opporsi in futuro a nessuna richiesta austriaca di essere esentata dagli obblighi delle Nazioni Unite, in quanto incompatibile con il proprio status di neutralità. In particolare, l'Austria sarebbe stata "estromessa" dalle Nazioni Unite dal partecipare a misure obbligatorie. Tuttavia, è difficile intravedere quale dovrebbe essere la base di una tale *estoppel* e della pretesa buona fede sottostante, che meriterebbe protezione legale da questa costruzione. Si può argomentare che una tale costruzione possa aver avuto una rilevanza sul piano politico interno, ma al livello del diritto internazionale era difficilmente sostenibile (e peraltro largamente ignorata).

4.2. *Un atteggiamento di negligenza (1956-1967)*

Dopo che l'Austria ebbe riguadagnato la piena sovranità, la neutralità perse importanza nella discussione politica. L'opinione prevalente in Austria era che questo paese avesse il diritto autonomo di valutare i doveri che derivavano dal suo status autonomo

– un’opinione un po’ paradossale, se davvero una natura giuridica dovesse essere attribuita al concetto di neutralità⁶.

4.3. *Esagerazione (1967-1989)*

L’intensificazione della guerra fredda come conseguenza della guerra in Indocina ebbe ripercussioni anche sul dibattito sulla neutralità e l’atteggiamento nei confronti del tema cambiò radicalmente. La politica in Austria ha visto nella neutralità uno strumento efficace per evitare di essere ulteriormente attratti nel conflitto Est-Ovest e, quindi, il contenuto di questo concetto è stato ulteriormente sviluppato. Basandosi sulla dottrina della neutralità svizzera, è stato sostenuto che dalla neutralità risultino “effetti avanzati” di vasta portata (“*Vorwirkungen*”), in base ai quali qualsiasi misura di politica estera e qualsiasi atto interno che abbia conseguenze nel campo della politica estera dovrebbe essere valutato in merito alla sua compatibilità anche con necessità, persino future, risultanti dallo stato di neutralità. La conseguenza fu che la neutralità divenne l’imperativo generale accanto a qualsiasi azione governativa nel campo della politica estera.

C’era, tuttavia, anche una seconda spiegazione per questa esagerazione dello stato di neutralità dell’Austria, che risulta meno nobile e più profana. Secondo questa posizione, la neutralità non era altro che un pretesto per giustificare una politica protezionistica che andava bene con le grandi industrie nazionalizzate⁷. Nel corso degli anni, tuttavia, forze liberali, riunite all’interno dell’associazione degli industriali (“*Industriellenvereinigung*”) sono diventate più forti e hanno esercitato una notevole pressione sulla politica, con l’obiettivo di ottenere un ridimensionamento della neutralità e di considerare un’adesione alla Comunità Economica e poi Unione Europea (CEE/UE).

4.4. *La fine della guerra fredda e l’avvicinamento alla CEE / UE (1989-1995)*

Già alla fine degli anni ’80, le voci che mettevano in discussione il senso di neutralità diventavano sempre più forti e cresceva

⁶ Cfr. Th. Desch, *Neutralität vs. kollektive Sicherheit*, in W. Hummer (ed.), *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität*, 2007, pp 215-241 (223).

⁷ Cfr. P. Luif, *Der Wandel der österreichischen Neutralität. Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer“?*, 2ª edizione, Laxenburg 1998, 23 s.

la convinzione, sia tra la popolazione in generale che all'interno dell'industria, che l'adesione dell'Austria alla CEE avrebbe portato più vantaggi rispetto alla permanenza al di fuori di questa zona di integrazione. Così, iniziò un processo di "de-mistificazione" della neutralità. Quando la cortina di ferro si sgretolò, si presentò un'improvvisa possibilità di aderire alla CEE, un'occasione che solo poco prima era al di là di ogni aspettativa concreta. E tale possibilità fu colta. Il governo austriaco presentò la domanda di adesione alla Comunità nel 1989, confidando ufficialmente nella possibilità di entrare nella CEE come stato neutrale ed esprimendo anche l'opinione che la CEE avrebbe dovuto essere felice di integrare un altro paese con tali caratteristiche. Ben presto, tuttavia, la CEE chiarì che l'Austria avrebbe dovuto accettare incondizionatamente la nuova politica estera e di sicurezza comune (PESC) nonostante la sua neutralità, e alla fine l'Austria dovette rassegnarsi. Il 9 novembre 1993 l'Austria dichiarò che avrebbe accettato pienamente la PESC. Questa dichiarazione è stata integrata nell'atto finale del trattato di adesione del 25 giugno 1994. Con l'inserimento dell'articolo 23 *septies* (ora articolo 23 J) nella costituzione austriaca, il significato di neutralità a livello costituzionale è stato ridefinito in modo tale da renderlo compatibile con i requisiti del diritto dell'Unione europea.

4.5. *La rivalutazione della neutralità: dal quasi abbandono alla riscoperta e alla nuova esaltazione?*

Nel periodo in cui l'Austria entrò a far parte dell'UE, la popolarità della neutralità era al suo punto più basso. Politici importanti dichiarano ridondante il concetto di neutralità⁸.

Già nel 1994, un noto politico austriaco, Jörg Haider del Partito della libertà austriaco FPÖ, dichiarò la neutralità austriaca "obsoleta"⁹. Prominenti costituzionalisti austriaci aderirono a questa posizione. L'idea della neutralità sopravviveva meramente come concetto politico. Ma poi, come spesso accade in politica, è avvenuta una svolta improvvisa.

⁸ In particolare, il Cancelliere Wolfgang Schüssel aveva sostenuto che la neutralità fosse incompatibile con l'adesione all'Unione Europea. Cfr. P. Luif, *Die Neutralität: Taugliche sicherheitspolitische Maxime?*, in W. Hummer (ed.), *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, 207, 363-389.

⁹ *Ibid.*, 364.

Esattamente dal campo politico è arrivato lo stimolo per la rinascita del concetto di neutralità, che alla fine ha avuto ripercussioni anche nel campo giuridico.

In effetti, le elezioni presidenziali del 2004 si sono rivelate, in larga misura, anche un plebiscito sulla prosecuzione dell'adesione alla neutralità, con il candidato Heinz Fischer a favore e il suo avversario Benita Ferrero-Waldner contro. Come è noto, Fischer è uscito vincitore da questa tornata elettorale. Da allora in poi, la politica ha iniziato a cercare nuovi contenuti per la neutralità, poiché il sostegno politico a questo concetto si è dimostrato assai forte. In tal modo, era stato messo in moto un processo di continuo rafforzamento del concetto di neutralità, con dichiarazioni che crescevano continuamente in forza ed emotività. Per i giuristi questi eventi hanno creato problemi di non scarsa dimensione. La via più semplice da seguire – e molti giuristi hanno fatto esattamente questo – era ignorare tutte le discussioni dottrinali dell'ultimo decennio e attenersi alla neutralità come concetto giuridico sviluppato negli anni '60, come se fosse stato congelato in un periodo passato. Anche se questo atteggiamento può sembrare ambiguo dal punto di vista giuridico, era sicuramente gratificante politicamente. In campo accademico, quasi nessun rischio era associato a un simile approccio perché, a livello internazionale, quasi nessun interesse poteva essere individuato per la neutralità austriaca¹⁰. L'altro approccio era quello di cercare nuovi spazi per la neutralità austriaca all'interno delle lacune di un ordine giuridico internazionale incompleto. Questo compito può risultare scoraggiante, ma sembra essere l'unica soluzione possibile ed è quindi seguito in questa sede.

5. *Neutralità austriaca all'interno del sistema delle Nazioni Unite*¹¹

Dopo la seconda guerra mondiale era opinione diffusa che la neutralità sarebbe stata incompatibile con l'adesione all'ONU.

¹⁰ È forse interessante menzionare che anche in uno studio sulla neutralità nel diritto internazionale pubblicato recentemente (J. Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*; Oxford 2020): la neutralità austriaca è appena menzionata e non è presente nessun approfondimento di questa materia (peraltro, probabilmente non un vero elemento a favore della qualità del saggio appena citato).

¹¹ Cfr. Anche H. Türk, *Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen*, in K. Ginther et al. (ed.), *Liber Amicorum Karl Zemanek*, 1994, 439-463.

Questo punto di vista è stato espresso apertamente alla conferenza inaugurale delle Nazioni Unite di San Francisco e nella letteratura accademica di quel tempo.

La resistenza aperta contro gli Stati neutrali all'interno delle Nazioni Unite è stata infine abbandonata, non a seguito di un'accettazione esplicita della neutralità, ma piuttosto in base alla convinzione che fosse la Carta stessa ad escludere la neutralità per i membri delle Nazioni Unite (quindi, in particolare, l'articolo 25, in base al quale «[i] Membri delle Nazioni Unite convengono di accettare e di eseguire le decisioni del Consiglio di Sicurezza in conformità alle disposizioni del presente Statuto»).

Come è noto, subito dopo il 1945 sorsero nuove linee di conflitto, in particolare quella tra Est e Ovest, e la questione della neutralità perse rilevanza senza che questo argomento fosse stato legalmente chiarito in alcun modo. Successivamente, una serie di Stati neutrali sono divenuti membri delle Nazioni Unite senza alcuna discussione di rilievo sul loro status. Così la Svezia fu accettata nel 1946, l'Austria, la Finlandia e l'Irlanda nel 1955, il Laos nel 1962 e la Svizzera nel 2002.

In Austria, internamente, si è svolta un'intensa discussione sulla compatibilità della neutralità con l'adesione all'ONU. Come già accennato, questa discussione è stata praticamente ignorata fuori dall'Austria, mentre ha trovato riflessione in una serie di articoli di diritto internazionale, a loro volta ampiamente ignorati fuori dall'Austria. Durante la procedura di ammissione, né l'Austria né le Nazioni Unite hanno fatto alcun riferimento allo status di paese neutrale.

In un primo momento, gli internazionalisti austriaci hanno presentato la proposta – altamente illusoria – di modificare la Carta delle Nazioni Unite sulla base dell'articolo 108 della Carta, o almeno di chiedere al Consiglio di Sicurezza dell'ONU di adottare una risoluzione che superasse questa discrepanza aperta.

Successivamente, il silenzio del 1955 e l'impossibilità di ottenere chiarimenti legali in questo campo furono soggetti a una reinterpretazione. Da allora in poi, la “dottrina ufficiale” in Austria ha considerato la procedura di ammissione senza soluzione di continuità come equivalente alla tacita accettazione di un membro condizionato dalla neutralità, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Secondo questa teoria, l'Austria non sarebbe obbligata a prendere parte a misure di sicurezza collettiva (ritenute incompatibili

con la neutralità). L'articolo 48 della Carta, che consente al Consiglio di Sicurezza di esentare singoli Stati da tali misure, offrirebbe la base per un tale approccio di salvaguardia della neutralità. Si diceva che l'Austria sarebbe stata "estromessa" da ogni futura richiesta da parte delle Nazioni Unite di partecipare a tali misure. Tuttavia, è difficile vedere quale avrebbe dovuto essere la base di una tale *estoppel* e dove fosse possibile intravedere una buona fede meritevole di protezione giuridica.

Gli anni seguenti furono caratterizzati da una reinterpretazione continua del rapporto tra neutralità ed il sistema di sicurezza collettiva: l'uso estremamente parsimonioso di misure collettive da parte delle Nazioni Unite, come conseguenza della guerra fredda, ha consentito interpretazioni *ad hoc* dei doveri austriaci come neutrali, senza entrare nella vera sostanza del problema.

Pertanto, le sanzioni delle Nazioni Unite contro la Rhodesia del Sud nel 1965 furono sostenute dall'Austria con riferimento al fatto che il conflitto di fondo era di natura interna e non costituiva una "guerra" che avrebbe attivato obblighi di neutralità. Il divieto delle esportazioni militari verso il Sudafrica nel 1966 fu considerato irrilevante poiché l'Austria non esportava oggetti militari in questo paese. Solo quando l'Austria dovette conformarsi alla risoluzione SC 678 del 1990, dopo l'invasione irachena del Kuwait, l'Austria dichiarò che la sua neutralità non sarebbe stata toccata dalle misure collettive dell'ONU senza, tuttavia, prendere atto delle più ampie implicazioni di questa affermazione per il significato di neutralità, come tale all'interno del sistema delle Nazioni Unite¹².

Ciò nonostante, per un breve periodo sembrò che la politica austriaca fosse venuta a patti con un fatto che avrebbe dovuto essere ovvio già dal 1955: dal punto di vista giuridico era difficile attribuire alla neutralità un ruolo sostanziale all'interno dell'ordine delle Nazioni Unite, in particolare non appena il sistema di sicurezza collettiva iniziava effettivamente a funzionare.

Come accennato in precedenza, per alcuni anni i principali politici austriaci sono stati abbastanza espliciti su questo fatto e la comunità accademica ne ha seguito l'esempio.

Questo cambiamento di mentalità non è arrivato, tuttavia,

¹² Cfr. H. Neuhold, *Außenpolitik und Demokratie: „Immerwährende“ Neutralität durch juristische Mutation?*, in St. Hammer et al. (ed.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa, Liber Amicorum Theo Öblinger*, 2004, 68-97 (79).

come un'improvvisa illuminazione rispetto ai fatti giuridici concreti, ma piuttosto come conseguenza della precisa volontà di aderire all'Unione europea e, conseguentemente, di difendere questa decisione una volta presa. Sul percorso verso l'Unione europea, la neutralità avrebbe potuto diventare un ostacolo decisivo, come era accaduto in passato per l'adesione alla CEE.

6. *L'adesione all'UE: le conseguenze per la neutralità*

L'Austria ha intrapreso il suo cammino verso l'Unione europea proprio nel periodo in cui questa istituzione iniziava ad elaborare una politica estera e di sicurezza comune (PESC) che avrebbe dovuto comprendere anche una politica di difesa comune e, infine, un sistema di difesa militare comune (il c.d. "esercito europeo"), un obiettivo non ancora completamente realizzato. A prima vista una simile politica risulterebbe in contrasto con l'obbligo dell'Austria di non stringere alleanze militari. Tuttavia, per diversi motivi, un tale conflitto può essere escluso nella pratica:

– Innanzi tutto, l'articolo 42, paragrafo 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE), ha introdotto la cosiddetta "clausola di salvaguardia" o "clausola irlandese" (introdotta per proteggere la neutralità irlandese ma, ovviamente, disponibile anche per altri Stati neutrali). Secondo questa clausola «l'obbligo di assistenza» contenuto nella presente disposizione «non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri». Su questa base, la neutralità dovrebbe diventare una giustificazione per non partecipare alle operazioni militari ritenute incompatibili per gli Stati neutrali con il loro status particolare.

– Inoltre, va ricordato che anche l'Unione deve rispettare il diritto delle Nazioni Unite ed essa non lascia dubbi sul fatto che abbia anche l'intenzione chiara e incondizionata di adempiere a quest'obbligo quando l'articolo 42, paragrafo 1, introducendo le disposizioni sulla PESC, afferma i.a. che

«[l']Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite».

– Infine, come è stato affermato in precedenza, uno stato neutrale che fa parte di un'alleanza militare che agisca direttamente al

servizio delle Nazioni Unite o fornisca assistenza a un membro che agisce in autodifesa, ai sensi dell'articolo 51 della Carta non può mai essere considerato in violazione dei suoi specifici obblighi derivanti dallo status di neutralità.

Si potrebbe sostenere che la modifica degli impegni austriaci di neutralità potrebbe creare un conflitto con i suoi obblighi costituzionali di neutralità, poiché tali impegni derivano dalla legge di neutralità del 1955. In realtà, tuttavia, l'Austria ha adattato successivamente la sua Legge costituzionale nel corso della sua adesione all'UE. Sulla base dell'articolo 23 *septies* della Costituzione austriaca, introdotto nel corso dell'adesione all'UE, l'Austria partecipa pienamente e incondizionatamente alla politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE, soddisfacendo così gli obblighi assunti nel 1994 sulla scia del processo di adesione, in cui l'Austria non ha espresso alcuna "riserva di neutralità".

Di seguito, gli obblighi di neutralità costituzionale dell'Austria sono stati ulteriormente limitati parallelamente al rafforzamento della PESC. Pertanto, gli obblighi di neutralità costituzionale dell'Austria sono comunque compatibili con l'UE. Si potrebbe ipotizzare, come caso estremo, una violazione di obblighi di neutralità risultanti dal diritto internazionale se l'Austria fosse indotta dall'UE a un comportamento vietato dal diritto internazionale di neutralità. Si potrebbe sostenere che ciò potrebbe comportare anche una responsabilità internazionale da parte dell'Unione europea. A causa delle incertezze relative alle norme internazionali sulla neutralità, come illustrato sopra, sembra tuttavia altamente improbabile che una tale violazione possa essere argomentata in modo convincente.

7. *Conclusioni*

Bisogna chiedersi cosa resti della neutralità austriaca. Come è stato dimostrato, gli obblighi dell'Austria in quanto Stato neutrale durante la guerra fredda sono stati interpretati in modo estremamente ampio.

Seguendo l'esempio svizzero, si supponeva che ci fossero "effetti avanzati" di neutralità, in modo che uno Stato neutrale dovesse trattare gli altri Stati allo stesso modo anche in tempo di pace per rendere possibile la neutralità in tempo di conflitto. Questo ebbe anche conseguenze sulle sue relazioni economiche. Com'è stato dimo-

strato, nessuna base per un simile atteggiamento può essere riscontrata nel diritto internazionale. In generale, si dovrebbe domandare cosa resti del presupposto legale degli obblighi per uno Stato neutrale permanente all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

L'autore di questo testo ha cercato di dimostrare già in altre pubblicazioni che vi sono particolari spazi per gli stati neutrali nel sistema delle Nazioni Unite dove questi possono dimostrare le loro particolari virtù: se le Nazioni Unite decidono di ricorrere all'uso della forza in base al capitolo VII della Carta o se singoli membri delle Nazioni Unite esercitano il loro diritto di autodifesa – singolarmente o nell'ambito di un'alleanza militare – gli stati neutrali potrebbero avere la funzione di sorvegliare pedissequamente il rispetto delle norme internazionali rilevanti. Infatti, il capitolo VII in generale e l'articolo 51 della Carta in particolare consentono l'uso della forza, ma soltanto in ambiti molto ristretti. La neutralità può creare un impegno ulteriore a garantire che questi limiti vengano rispettati¹³.

Per il resto, la neutralità costituisce un relitto del passato che sopravvive in Austria per motivi politici, anche se privo di reale contenuto giuridico. Bisogna chiedersi come mai il mondo accademico non trovi la forza per rendere palese in toni chiari questa situazione. Alcuni esperti lo hanno già fatto senza che ciò abbia influenzato in modo percettibile la discussione politica. E per gli altri, in parte mancherà la domestichezza concreta con questo concetto, alcuni temeranno forse insofferenze politiche verso un tale giudizio e altri ancora avranno notato l'importanza politica di credere in una illusione¹⁴ e ne condivideranno (politicamente) il risultato.

In ogni caso, la neutralità austriaca, anche se superata dagli sviluppi giuridici, ha assunto una sua realtà propria e specifica, caratterizzante la realtà costituzionale austriaca e la prospettiva di questo paese verso il diritto internazionale ed europeo¹⁵. Come tale – e naturalmente anche in visione di uno studio sociologico – continua a rimanere di considerevole interesse accademico.

¹³ Cfr. P. Hilpold, *Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus*, in 24 *Journal für Rechtspolitik* 4/2016, 282-286.

¹⁴ Sull'importanza del credere nell'utopia per lo sviluppo del diritto cfr. P. Hilpold, *Autonomy and Self-determination - Between Legal Assertions and Utopian Aspirations* (Hrsg.), Edward Elgar: Cheltenham 2018.

¹⁵ In un libro che sarà pubblicato a breve ho cercato di analizzare – assieme ad un gruppo di colleghi internazionalisti – gli approcci di vari stati europei verso il

Abstract

La neutralità è ritenuta un elemento essenziale della realtà costituzionale austriaca. Attorno a questo istituto è stato creato un vero e proprio mito. Importanti decisioni governative vengono calibrate nell'ottica delle loro ripercussioni sulla neutralità, almeno è questa la retorica pubblica. Nessun partito in Austria potrebbe permettersi di opporsi alla neutralità e chiedere l'abolizione di un istituto tanto obsoleto. Il significato stesso della neutralità è poco chiaro e viene raramente approfondito. Questo contributo cerca di dimostrare che la qualificazione giuridica che spesso viene data a questo concetto in Austria è privo di sostanza e non viene sorretto né dal diritto internazionale, né dal diritto dell'Unione Europea. I presunti vincoli giuridici che dovrebbero risultare dall'obbligo di neutralità, in realtà, spesso costituiscono soltanto pretesti per nascondere obiettivi politici. Il mondo accademico austriaco in parte ha reso palese questa contraddizione. In parte, però, esso accetta il concetto di neutralità come giuridico senza ulteriori indagini.

The concept of neutrality is something like a fetish in Austria; it seems to be of mythical importance. Important political decisions are measured, at least officially, against their effects on neutrality. No political party in Austria willing to survive in the political contest could dare to publicly oppose neutrality. At the same time, however, often there seems to be no clear idea in Austria what neutrality actually means. This contribution aims at demonstrating that the legal content attributed to this concept in Austria is widely without substance and finds no basis in international law or in EU law. Often, the alleged legal constraints resulting from neutrality are nothing else than pretexts hiding political and economic interests otherwise hard to sell. Austrian academia in part has evidenced these discrepancies. In part, however, these legal problems are ignored and jurists participate in celebrating a concept that is so appreciated in the broader public even if is without real significance in the modern legal context.

diritto internazionale. Lo studio ha rivelato profonde divergenze tra questi approcci. Per l'Austria cfr. il contributo di Heribert Franz Köck nel libro di P. Hilpold (ed.), *European International Law Perspectives*, Springer, 2020.

Cfr. anche P. Hilpold, *Österreichs Rolle in der Europäischen Union zwischen West und Ost*, in G. Gornig, P. Hilpold (ed.), *Europas Grundwerte und ihre Umsetzung insbesondere in den Ländern Mittel- und Ostmitteleuropas*, 2020 (in corso di stampa) per le difficoltà in vari settori giuridici austriaci di rispettare le norme del diritto dell'Unione Europea.