

La neutralità permanente in tempi di guerra: Irlanda e Austria e il sostegno militare europeo all'Ucraina

di Ulrike Haider-Quercia

Abstract: *Permanent Neutrality in periodo of war: Austria and Ireland and the European military sustain of Ucrain* - Il presente contributo analizza i due modelli di neutralità maggiormente integrati nel sistema di sicurezza internazionale, ovvero quella della Repubblica d'Irlanda e quella dell'Austria. I due modelli rivelano una serie di differenze che - al di là degli atti attraverso i quali tale status viene dichiarato o riconosciuto - producono diritti ed obblighi, e soprattutto, una interpretazione dei vincoli connessi alla politica della neutralità molto diversi. Le recenti evoluzioni hanno fatto emergere che possono esistere diverse gradazioni della solidarietà europea, nella quale i Paesi neutrali possono mantenere un *opting out* partecipando alle misure europee in modo più compatibile con le proprie tradizioni di neutralità, come riconosciuto dagli artt. 42 e 47 del TUE.

This contribution analyses the two models of neutrality mostly integrated into the international security system, the Republic of Ireland and the Austrian one. The two models reveal a series of differences which - beyond the acts through which this status is declared or recognized - produce very different rights and obligations, and above all, an interpretation of the constraints connected to the policy of neutrality. Recent developments have revealed that neutral countries tend to have a different degree of European solidarity, maintaining an opting out by participating in European foreign and security policy measures in a way more compatible with their own traditions of neutrality, as recognized by the articles 42 and 47 of the TEU.

Keywords: Neutrality; Constitutional law; Irish clause; European peace facility; Military support for Ukraine

1. Premessa

Tra i Paesi membri dell'Unione europea solo l'Irlanda e l'Austria non hanno partecipato agli invii diretti di armi all'Ucraina¹. I due Paesi hanno giustificato questa loro astensione con l'impegno alla neutralità permanente, istituto che impone (in senso assoluto e non solo occasionalmente) di

¹ Il terzo Paese dell'Unione europea che ha riaffermato la sua neutralità non inviando armi all'Ucraina è Malta, che non partecipa neanche allo strumento europeo per la pace. Cfr. F. Caffio, *Il caso della neutralità maltese*, in: *Percorsi costituzionali*, n. 1/2023, 203 ss. Inoltre, l'Ungheria, pur essendo membro della Nato, si rifiuta di partecipare ai sostegni europei, votando anche contro le relative decisioni nel Consiglio europeo.

assumere posizioni di imparzialità e estraneità rispetto a qualsiasi controversia bellica che possa sorgere tra soggetti terzi².

Benché non esista un contenuto tipico e esaurientemente definito della neutralità permanente, essa è normalmente caratterizzata da alcuni doveri che appaiono funzionali agli scopi che la neutralità dichiarata attraverso specifiche disposizioni persegue: si intende realizzare l'impegno assunto dallo Stato ad evitare il futuro coinvolgimento in conflitti armati e soprattutto di mantenere il controllo delle cause idonee a determinare una guerra.

Con la clausola di neutralità permanente si intende, quindi, evitare che lo Stato neutrale possa prendere parte ad un conflitto armato e che possa concedere facilitazioni ai belligeranti³. La qualifica di Stato neutrale attiene quindi al suo comportamento volutamente non schierato rispetto all'una o all'altra parte in conflitto.

I doveri degli Stati neutrali (permanenti ed occasionali) non sono codificati in modo chiaro dal diritto internazionale e sono disciplinati da un corpo di norme consuetudinarie in parte riproduttive di alcune regole delle Convenzioni dell'Aja del 1907, ma comunque incompatibili con la partecipazione dello Stato neutrale a blocchi o alleanze militari⁴.

Le regole della neutralità assumono, tuttavia, profili più precisi a livello degli ordinamenti interni. Nel caso dell'Austria l'impegno della neutralità è dichiarata esplicitamente a livello del diritto costituzionale, mentre nella Costituzione della Repubblica d'Irlanda del 1937 il riferimento è solo indiretto, essendosi formato l'obbligo della neutralità *de facto* attraverso il comportamento assunto dal Paese in seguito alla sua indipendenza.

Le due esperienze di neutralità qui analizzate sono legate dai comuni riferimenti nei Trattati europei che riconoscono il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri e che costituiscono un quadro omogeneo per una analisi comparativa. Proprio in tale contesto la Repubblica d'Irlanda e l'Austria hanno sviluppato interpretazioni significative delle loro posizioni neutrali assunte in determinati momenti storico-politici e nel tempo specificate a livello costituzionale⁵.

² Per un inquadramento della nozione di neutralità in base al diritto internazionale, che distingue sulla base della dichiarazione le due categorie di neutralità occasionale e neutralità permanente, si rinvia a G. Cansacchi, *Istituzioni di Diritto internazionale pubblico*, Torino, 1967, 64-65 e N. Ronzitti, *Il diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, 129 ss.

³ Cfr. S. Andò, *Il decline della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo. Malta come metafora*, Padova, 2002, 2.

⁴ Da ciò non consegue tuttavia che lo Stato permanentemente neutrale permanente debba rinunciare a disporre di forze armate anche significative, ma ne subordina l'eventuale impiego esclusivamente all'autodifesa. Il tipico caso di uno Stato neutrale con un importante esercito è quello della Svizzera, ma anche dell'Austria, che prevede accanto alla proclamazione della neutralità nella legge costituzionale del 1955 l'obbligo di difendere con ogni mezzo la neutralità permanente. Tale impegno è stato formalizzato successivamente anche nel testo centrale della Costituzione, nell'art 9a, dedicato alla difesa omnicomprensiva della Repubblica.

⁵ Per il generale dibattito sulla compatibilità di uno status di neutralità con il sistema di sicurezza comune si rinvia tra altri a J. Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, Oxford, 2020, 72 ss. e D. Schindler, *Ist das Neutralitätsrecht noch Teil*

Ciò si è manifestato in tempi più recenti in riferimento alle misure di sostegno militare adottate dal Consiglio dell'Unione europea a partire da febbraio 2022 a favore dell'Ucraina alle quali l'Irlanda e l'Austria partecipano, differenziando le proprie misure di sostegno rispetto a quelli messi a disposizione dagli altri Paesi europei, specialmente per quanto riguarda l'invio di armi e materiale militare letale.

Dal confronto delle due esperienze costituzionali analizzate emerge come, in virtù del quadro giuridico stratificato tra diritto internazionale, europeo e riferimenti orientativi nel diritto costituzionale, le interpretazioni che ne vengono date possono essere differenziate, anche in quanto sono diversi gli interessi nazionali che con la neutralità si intende realizzare⁶.

2. Il significato della neutralità nell'Unione europea

Il diritto costituzionale della neutralità si è sviluppato a partire da un quadro internazionale, basato su una serie di consuetudini formatosi sulla base dei riferimenti positivi generali contenuti in due Convenzioni dell'Aja del 1907⁷ (la cui validità giuridica oggi viene messa in dubbio)⁸. Nell'ultimo mezzo secolo ha maggiormente inciso sullo sviluppo del diritto costituzionale della neutralità, invece, il diritto dell'Unione europea che in entrambi i Paesi qui analizzati ha determinato delle evoluzioni importanti, che consentono di tracciare in maggior misura delle linee comuni utili per la comparazione.

In effetti, l'adesione alle politiche europee comuni ha costretto i Paesi neutrali a ridefinire le proprie concezioni della politica estera e di sicurezza⁹ per renderle compatibili con i principi del diritto europeo, che oggi si basano sulla solidarietà politica reciproca tra gli Stati (art. 24, 2° comma TUE) e sull'obbligo di assistenza per il caso in cui uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio da un Paese terzo (art. 42, 7° comma)¹⁰.

L'apripista per una concezione europea della neutralità è stata la Repubblica d'Irlanda che nel 1973 fu il primo Paese neutrale ad aderire alle Comunità economiche europee. Sin dall'inizio la neutralità era lungi dal costituire ostacolo formale di adesione, anche se la Repubblica d'Irlanda

des universellen Völkerrechts?, in: K. Ginther (ed altri) (a cura di), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität. Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag*, Berlin, 1994, 385 ss.

⁶ Sul significato delle clausole della neutralità come strumento di razionalizzazione della politica estera si rinvia a R. Ibrido, *Dalle clausole pacifiste alle clausole di cooperazione societaria: percorsi comparativi e interdisciplinari*, in: questa rivista.

⁷ Queste sono in particolare la Convenzione concernenti i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra e la Convenzione concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima.

⁸ Cfr. P. Hilpold, M. Gillabert e J. Rainio-Niemi e M. Sassòli, *Neutrality Law in a comparative perspective: Austria, Switzerland, Finland*, in: *The Defence Horizon Journal*, 2023.

⁹ Cfr. S. Andò, *Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo*, Padova, 2002, 56 ss.

¹⁰ Nelle misure dell'Unione europea, nessuna differenziazione è emersa in relazione alle sanzioni economiche inflitte da parte dei Paesi europei nei confronti della Russia, confermando quindi quanto già affermato in passato per l'ambito delle sanzioni internazionali.

aveva continuamente manifestato riserve nei confronti del rafforzamento della dimensione politica e di sicurezza dell'Unione. Ciò può essere letto sicuramente come riflesso alla delicata questione del posizionamento dell'Irlanda nel sistema internazionale accanto alla Gran Bretagna con la quale è entrata nello stesso anno nelle Comunità economiche europee. E' interessante ricordare che la Repubblica d'Irlanda ha espresso le sue riserve a partire dall'Atto unico europeo (AUE) del 1986 in cui si parla di cooperazione politica europea e non ancora di una politica estera e di difesa comune, che pone problemi più diretti per il diritto di neutralità. Successivamente l'Irlanda è riuscita a negoziare una clausola di eccezione nel diritto primario, inizialmente inserita nell'art. J, 4° comma del Trattato di Maastricht e poi recepita con ogni modifica dei Trattati europei. Tale clausola derogatoria, denominata anche clausola irlandese, non costituisce una eccezione individuale ma vige a favore di tutti i Paesi (neutrali), stabilendo che la politica di sicurezza e di difesa comune "non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati".

Sulla base di questa eccezione, oggi il diritto dell'Unione europea fa riferimento agli Stati neutrali in ben cinque punti. Riferimenti derogatori si trovano accanto alla clausola irlandese due volte nell'art. 42 TUE, inoltre nel Protocollo n. 10 sulla cooperazione strutturata permanente e nelle dichiarazioni 13 e 14 relative alla politica estera e di sicurezza comune. Un altro aspetto significativo è che l'unico documento giuridico che afferma esplicitamente la neutralità militare della Repubblica d'Irlanda è il Trattato di Lisbona, e nello specifico l'allegato ad esso su "*the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon*" del 2 marzo 2013. Il riferimento è l'art. 3 in tema di sicurezza e difesa del citato allegato che, oltre a riconoscere esplicitamente la neutralità militare dell'Irlanda, conferma che la politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea non pregiudica in alcun modo la politica di difesa e di sicurezza dell'Irlanda e di ogni altro Stato membro (3° comma).

L'Austria, per contro, pur avendo formulato in sede di richiesta di adesione una riserva di neutralità permanente¹¹, nel momento dell'adesione alle Comunità economiche europee non era riuscita a negoziare una riserva che rifletteva maggiormente la propria tradizione di neutralità. I politici dell'epoca avevano ritenuto, di conseguenza, che l'adesione fosse possibile anche in assenza di una relativa regola d'eccezione *ad hoc* nel diritto primario¹², considerando sufficiente anche per la situazione austriaca la clausola irlandese. Va, inoltre, ricordato che in sede di adesione, l'Austria aveva confermato in una dichiarazione congiunta con la Svezia e la Finlandia la propria partecipazione alla politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, affermando che "i nuovi Paesi membri saranno in grado a partire dalla loro adesione a contribuire appieno e attivamente alla politica estera e di sicurezza comune"¹³.

¹¹ Cfr. H. Isak, *GSVP und Irische Klausel: Neutrale Mitgliedstaaten: Lösung oder Problem*, in: *Sicherheit und Frieden*, 2008, 186.

¹² Così riportato da J. Azizi, *Verfassungsrechtliche Aspekte eines österreichischen EG-Beitrittes*, in: H. Glatz e H. Moser (a cura di), *Herausforderung Binnenmarkt*, Wien, 1989, 261 ss.

¹³ Cfr. H. Isak, *cit.*, 187.

Sia in Irlanda che in Austria la partecipazione nella politica estera e di sicurezza europea ha avuto importanti riflessi anche sulle rispettive Costituzioni della neutralità, che come vedremo nei paragrafi seguenti, hanno sviluppato delle caratteristiche ed evoluzioni molto diverse.

Mentre per l'Austria è intervenuta una legge di modifica della Costituzione (ma non della legge sulla neutralità), nel caso dell'Irlanda, nel cui ordinamento la neutralità non è mai stata enunciata a livello costituzionale, è maturata una ridefinizione della prassi politica che col tempo ha comportato puntuali integrazioni nel testo della Costituzione.

3. La Repubblica d'Irlanda e i profili di una neutralità flessibile

La neutralità praticata dalla Repubblica d'Irlanda presenta diversi profili giuridici di particolarità, a partire dalla circostanza che l'impegno ad assumere una posizione neutrale nelle relazioni internazionali non è mai stato pronunciato esplicitamente in un testo giuridico interno o internazionale, bensì, a partire dal Trattato di Lisbona, nel diritto primario europeo che ad oggi ne costituisce l'unico formale riconoscimento.

Ciò nonostante l'esperienza irlandese viene considerata essere una neutralità *de facto*¹⁴ che assume il carattere di una tradizione politica sviluppata nel tempo, ed in particolare a partire dal processo di indipendenza dalla Gran Bretagna nel primo ventennio del 20° secolo¹⁵. Solo successivamente ha assunto profili più concreti e in parte anche di natura giuridica, specialmente nel posizionamento dell'Irlanda nella politica di sicurezza e di difesa comune introdotta a partire dall'Atto unico europeo e il Trattato di Maastricht. Un passaggio significativo è stato il secondo referendum irlandese nel 2002 per l'adozione del Trattato di Nizza che ha provocato una modifica alla Costituzione. Per favorire un risultato positivo alle urne, è stato inserito nella Costituzione, nell'art. 29, 4° comma sottosezione 9, un riferimento alla comune difesa europea. Questo emendamento, che ad oggi costituisce l'unico - semmai indiretto - riferimento alla neutralità a livello costituzionale, è stato motivato tra l'altro dalla necessità di contrastare le preoccupazioni dell'elettorato che il progredire dell'integrazione politica europea potesse pregiudicare il carattere neutrale della Repubblica d'Irlanda, storicamente connessa alle esigenze di un isolazionismo nei confronti della Gran Bretagna e alle rivendicazioni mai cessate per una riunificazione con la parte settentrionale dell'Isola.

3.a La questione territoriale con il Regno unito come origine storico-politica per la neutralità

Considerando che la scelta della Repubblica d'Irlanda di assumere una posizione di neutralità è inseparabilmente connessa con la questione

¹⁴ Cfr. S. Andò, *op.cit.*, 33.

¹⁵ Cfr. E. Daly, *Neutrality and the Irish Constitution*, in: www.verfassungsblog.de del 13 aprile 2022.

territoriale con la Gran Bretagna¹⁶, per la sua costituzione spesso si risale al 6 dicembre 1921¹⁷, data in cui è stato formato lo Stato libero irlandese (*Éire*) con un trattato con la Gran Bretagna¹⁸. In tale atto bilaterale non si fa tuttavia riferimento alla neutralità¹⁹ e nemmeno successivamente nel 1949 quando l'Irlanda si è distaccata giuridicamente e definitivamente dal Commonwealth²⁰.

In effetti, la neutralità della Repubblica d'Irlanda in un primo periodo costituiva un atteggiamento praticato nelle relazioni internazionali ed è stata utilizzata soprattutto a livello politico come strumento per la liberazione della parte meridionale dell'isola dalle basi militari britanniche. L'allora Primo ministro Éamon de Valera aveva considerato il ritiro completo delle basi militari straniere come pre-condizione indispensabile per ottenere lo status di neutralità²¹. Nonostante le sue affermazioni a favore della neutralità, anche durante le attività parlamentari, la neutralità irlandese non è stata né menzionata né sancita nella Costituzione del 1937 tutt'ora in vigore. Un passaggio importante per la costituzione della neutralità irlandese e la sua percezione a livello internazionale è che il Paese - anche in virtù della sua posizione periferica - fosse riuscito a mantenere una posizione di imparzialità durante il secondo conflitto mondiale²².

Successivamente, il rapporto tra neutralità e la divisione del Paese è emerso in diverse scelte e atteggiamenti della Repubblica d'Irlanda a livello internazionale. Così l'iniziale rifiuto di aderire alle Nazioni unite²³ non era tanto l'idea della neutralità ma la resistenza del Paese a riconoscere il confine per l'Irlanda del Nord. Essere affiancato al Regno Unito negli organismi internazionali veniva percepito come un riconoscimento della *partition* dell'isola²⁴.

La difesa della neutralità irlandese inizia, invece, a svilupparsi anche autonomamente dal conflitto bilaterale con Londra nell'ambito della partecipazione alle Nazioni unite, alle cui missioni di pace e sanzioni economiche²⁵ l'Irlanda partecipa sin dal 1958 (a partire dalle missioni in

¹⁶ Idem, 89.

¹⁷ La sovranità esterna dello Stato libero *Éire* ha assunto efficacia con la ratifica di quest'ultimo da parte del *Dáil Eireann* il 7 gennaio 1922 ed è stata proclamata di seguito nella Costituzione del 29 dicembre 1937.

¹⁸ Cfr. M. Gehler, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Diskussionspapier C 92, Center for European Integration Studies, 2001, 18.

¹⁹ Cfr. A.G. Donaldson, *Some Comparative Aspects of Irish Law*, London, 1957, 81 s. e 98 ss.

²⁰ Cfr. K. Devine, *A Comparative Critique of the Practice of Irish Neutrality in the "Unneutral" Discourse*, in: *Irish Studies in International Affairs*, vol. 19, 2008, 74 s.

²¹ Cfr. M. Gehler, *cit.*, 19.

²² *Ivi*, 18.

²³ In effetti, l'Irlanda accetta di aderire alle Nazioni unite solo nel 1955, anno in cui accede anche l'Austria che si era appena dichiarata permanentemente neutrale.

²⁴ Cfr. M. Gehler, *cit.*, 19.

²⁵ Così l'Irlanda ha partecipato alle sanzioni delle Nazioni unite contro la Rhodesia e il Sud Africa. Aveva aderito, inoltre, ai tempi delle Falkland, alle sanzioni contro l'Argentina, invocando il superiore interesse della solidarietà comunitaria e ribadendo il convincimento che le sanzioni potessero evitare il ricorso all'intervento armato. Cfr. S. Andò, *cit.*, 42.

Libano e poi nel 1960 in Congo)²⁶ con i mezzi e secondo le modalità ritenuti ogni volta compatibili con la sua posizione di neutralità²⁷.

Anche a livello di politica interna, col tempo la neutralità ha assunto un significato preciso in quanto appare come scudo protettivo da esibire soprattutto all'opinione pubblica interna, per tenere aperto con l'Inghilterra il contenzioso sulla unificazione delle due Irlanda. Così anche l'ipotesi dell'ingresso dell'Irlanda alla Nato è stata valutata dagli irlandesi soprattutto in riferimento al problema della *partition*, più che sotto i profili giuridici dello status di neutralità che proibisce l'adesione ad alleanze militari. Partecipare all'Alleanza nordatlantica - con la quale tuttavia collabora nella *partnership for peace initiative* - per l'Irlanda significherebbe in qualche modo pregiudicare l'esito delle rivendicazioni mai cessate sulla riunificazione del Paese²⁸. I Governi irlandesi spiegano la posizione di non adesione nel senso che mai potrà riconoscersi il diritto all'unità del popolo irlandese mentre si partecipa ad un'alleanza difensiva, la quale, assumendo tra l'altro l'impegno a difendere l'integrità territoriale dei Paesi membri, diviene inevitabilmente garante della divisione dell'Irlanda, essendo le sei Contee del nord tra i territori protetti dalla Nato²⁹.

Il quadro giuridico poco definito, ha fatto sì che l'Irlanda ha valutato sempre secondo le circostanze del caso se e in che modo eccepire la neutralità nelle relazioni internazionali, sviluppandone un concetto che è caratterizzato da una relazione *di opting-out and opting in*³⁰. In questo senso la neutralità è stata interpretata sempre soprattutto in senso militare e non ha mai posto insuperabili questioni di principio. Di conseguenza si può osservare come anche in tempi di pace l'Irlanda non abbia mai inteso la propria neutralità come una condizione tale da rendere inammissibile sul piano dei principi la sua partecipazione ad alleanze militari. Ciò è stato dimostrato, ad esempio, dal fatto che sarebbe stata disposta a concludere un accordo militare con gli Stati Uniti³¹.

²⁶ Da allora, la neutralità dell'Irlanda viene spesso concepita come uno status temporaneo in quanto collegata direttamente alla questione della riunificazione con l'Irlanda del Nord. In questo senso ad esempio L. Goetschel, *Die Entwicklung der Neutralität und die schweizerische Integrationspolitik*, in: M. Gehler e R. Steininger (a cura di), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, Wien, 361.

²⁷ Cfr. R.E. Heaslip, *Ireland's First Engagement in United Nations Peacekeeping Operations: an Assessment*, in: *Irish Studies in International Affairs*, vol. 17, 2006, 31 ss. A partire dagli anni '70 l'Irlanda, insieme all'Austria e la Svezia, è stata tra i Paesi maggiormente impegnati nelle operazioni di pace. Oggi le truppe irlandesi sono maggiormente presenti nella missione in Libano. Va tuttavia tenuto presente che l'idea del *peace keeping* e del *peace enforcement* risponde ad una concezione occidentale della sicurezza e presuppone il ricorso alla forza anche armata. Cfr. G. de Vergottini, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004. E' stato, inoltre, evidenziato come la partecipazione alle missioni di pace autorizzate e organizzate dalla comunità internazionale non è segno di indipendenza rispetto ai due blocchi militari. Cfr. T. Salmon, *Unneutral Ireland, an Ambivalent and Unique Neutrality Policy*, Oxford 1989, 204.

²⁸ Cfr. S. Andò, *cit.*, 41.

²⁹ *Ivi*, 42.

³⁰ Cfr. G. Barrett, *The evolving Door to Europe: Reflections on an eventful forty years for Article 29.4 of the Irish constitution*, in: *Irish Jurist*, 2012, 165 s.

³¹ Cfr. S. Andò, *cit.*, 41 s.

Così, nel secondo dopoguerra, la concezione irlandese della neutralità è sempre stata considerata compatibile con il sistema internazionale, anche perché essa non è mai stata avvertita come vincolo giuridico o politico ineludibile³². In questo senso, l'Irlanda ha di volta in volta valutato in che misura partecipare alle azioni deliberate dalle organizzazioni internazionali, in particolare alle missioni delle Nazioni unite. In ogni caso, anche se la neutralità non ha impedito la partecipazione del Paese a missioni di *peace keeping* e di *peace enforcement*, essa ha tuttavia fortemente condizionato l'invio di contingenti militari irlandesi all'estero, se non in casi eccezionali e per numero di soldati marginali. Dalla crisi del Congo nel 1960 ad oggi l'Irlanda ha talvolta fornito piccoli contingenti alle missioni di pace internazionali, anche perché prima di dispiegare più di 12 soldati all'estero si deve tuttavia svolgere il laborioso meccanismo di una triplice autorizzazione, ovvero l'accordo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, del Governo della Repubblica d'Irlanda e del *Dáil Éireann*. La neutralità non ha, tuttavia, impedito al Governo irlandese di concedere stabilmente alle forze armate degli Stati Uniti l'utilizzo dell'aeroporto di *Shannon* per il transito di truppe verso il Medio Oriente, nonostante le proteste da parte della popolazione irlandese³³.

Ciò ha contribuito che la neutralità irlandese viene classificata come neutralità flessibile³⁴ in quanto essa non viene concepita come *status* giuridico ben definito ma acconsente al Governo irlandese un margine di valutazione politica su come declinare i vincoli e divieti associati ad uno Stato neutrale nelle questioni relative alla partecipazione del Paese al sistema collettivo di sicurezza.

Con questa caratteristica, la neutralità non ha costituito ostacolo per l'adesione della Repubblica d'Irlanda alle Comunità europee, nel 1973 insieme al Regno Unito e la Danimarca, e alle successive evoluzioni dei Trattati e della politica estera e di sicurezza comune. E' nell'ambito europeo che la neutralità militare irlandese ha trovato per la prima volta esplicito riconoscimento in un testo giuridico³⁵.

3.b Il graduale radicamento della neutralità a livello costituzionale

Se inizialmente la neutralità corrispondeva ad una mera condotta politica, col tempo essa ha ricevuto una concretizzazione anche a livello del diritto costituzionale. In effetti, come già accennato, oggi la Costituzione della Repubblica d'Irlanda contiene dei riferimenti - seppur non espliciti ma indiretti - alla neutralità praticata a livello internazionale ed europeo nel secondo dopoguerra.

³² Cfr. G. Barrett, *The evolving Door to Europe: Reflections on an eventful forty years for Article 29.4 of the Irish constitution*, in: *Irish Jurist*, 2012, 165 s.

³³ La questione è stata sollevata davanti alla High Court che ne ha fornito una interpretazione di compatibilità costituzionale in due sentenze rispettivamente del 2003 e del 2007. Cfr. *Horgan v Ireland and ors*, (2003) 2 IR 468 e *Dubsky v Government of Ireland* (2007) 1 LR. 63.

³⁴ Cfr. *ivi*, 40.

³⁵ Cfr. F.G. Garret, *Ireland and the European Union*, in: Radharc, vo. 3, 2002, 123 ss.

I Trattati britannico-irlandesi non ne fanno esplicito riferimento, ma possono essere considerati l'origine storica per la scelta di neutralità. La prima sfida in tal senso si ebbe in occasione della seconda guerra mondiale, quando il 2 settembre 1939 il Primo ministro de Valera aveva annunciato, prima in Parlamento e poi in un discorso al popolo, la posizione di neutralità del Paese³⁶. Il Parlamento – compreso il partito d'opposizione *Fine Gael* – aveva sostenuto con favore la dichiarazione di neutralità, alla quale si registrò un unico voto contrario. Contestualmente alla dichiarazione di neutralità fu adottato un emendamento alla Costituzione che autorizzava le due Camere del Parlamento a dichiarare lo stato di emergenza nazionale anche nel caso di una guerra nella quale l'Irlanda non partecipasse direttamente³⁷. Tale emendamento inserito nell'art. 28, 3° comma n. 3 della Costituzione³⁸, non è rimasto l'unico riferimento per definire a livello costituzionale la posizione di neutralità irlandese³⁹. Essa si colloca anche in un rapporto con l'art. 1 della Costituzione che afferma "il diritto inalienabile, irrevocabile e sovrano (.....) di stabilire relazioni con le altre Nazioni e di sviluppare la sua vita politica, economica e culturale in conformità con il proprio spirito e le proprie tradizioni." Più specificatamente l'art. 29, inserito nel titolo della Costituzione dedicato alle relazioni internazionali, garantisce al primo comma che l'Irlanda aderisce all'ideale di pace e di cooperazione tra le Nazioni, fondato sulla giustizia e sulla moralità internazionale". Nel secondo comma afferma che, l'Irlanda aderisce alla soluzione pacifica delle controversie internazionali per mezzo di arbitrati o di decisioni internazionali" mentre il terzo comma contiene la c.d. clausola di accettazione dei "principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti come regola di condotta nei suoi rapporti con gli altri Stati." La Costituzione fornisce, pertanto, alcuni principi riguardanti le relazioni internazionali,

³⁶ Cfr. M. Gehler, *cit.*, 20.

³⁷ *Ivi.*

³⁸ Art. 28, 3° comma: "Nessuna disposizione della presente Costituzione può essere invocata per invalidare una legge approvata dal Parlamento allo scopo esplicito di garantire la sicurezza pubblica e la difesa dello Stato in tempo di guerra o di ribellione armata, o annullare qualsiasi atto compiuto, o che si ritiene compiuto, in tempo di guerra o di ribellione armata per l'esecuzione di tale legge. Nel presente capoverso l'espressione "tempo di guerra" indica un periodo in cui si sta svolgendo un conflitto armato nel quale lo Stato non è un contendente ma a proposito del quale ciascuna Camera del Parlamento abbia deciso che si tratta di un periodo di emergenza nazionale in cui sono in pericolo gli interessi vitali dello Stato; l'espressione "tempo di guerra o di ribellione armata" indica quel periodo che segue al termine di qualsiasi guerra o di qualsiasi conflitto armato summenzionato ovvero di una ribellione armata, fino al momento in cui ciascuna Camera del Parlamento abbia deciso che l'emergenza nazionale causata dalla guerra, dal conflitto o dalla ribellione armata non sussista più."

³⁹ Il periodo della seconda guerra mondiale viene tuttora indicata come *The Emergency* ed è stata mantenuta fino al 1976. In quel periodo si è cercato di rafforzare le forze militari irlandesi all'epoca quasi inesistenti. Inoltre vi è stata una rigida cesura delle informazioni mediatiche in tema di guerra. Cfr. D. Keogh, *Twentieth-Century Ireland*, London, 1995, 124 s.

formulati come obiettivi dell'ordinamento e che non si riferiscono alla neutralità permanente in quanto tale. Di conseguenza da questi principi non sembrano derivare limitazioni giuridici alla politica internazionale determinate dallo status di neutralità. Ciò è stato affermato anche dalla giurisprudenza che afferma che i principi costituzionali per le relazioni internazionali non sono idonei a creare posizioni giuridiche soggettive e tanto meno parametro di valutazione delle attività estere del Governo a livello giurisdizionale⁴⁰.

In tale quadro costituzionale, alcuni profili giuridici della neutralità vengono a delinarsi, invece, a livello del diritto positivo con la partecipazione ai Trattati delle Comunità europee prima e dell'Unione europea poi. Ciò ha comportato non solo la già menzionata previsione derogatoria nell'art J, 4° c. del Trattato di Maastricht, ora contenuta dall'art. 42 e 47 del TUE, che consente ai Paesi membri di mantenere le proprie caratteristiche di politica estera e di difesa, ma anche degli emendamenti costituzionali per autorizzazione le modifiche dei Trattati europei⁴¹, approvati - a partire dalla nota sentenza *Crotty* - obbligatoriamente con referendum⁴².

Sono ben noti gli esiti dei referendum irlandesi, che per due volte hanno rallentato, con i voti negativi, l'entrata in vigore delle riforme dei Trattati europei. In entrambi i casi, tra le varie ragioni per il rifiuto, hanno pesato le preoccupazioni dell'elettorato proprio per la preservazione della neutralità che nel corso del tempo ha confermato l'identità nazionale⁴³. Così nel 2001, quando nel primo voto gli irlandesi si erano espressi per il *defeat* alle urne, per facilitare la ratificazione è stato inserito nella Costituzione il ventiseiesimo emendamento, che non si limita ad autorizzare (ad opera della 7° sottosezione dell'Art. 29, 4 comma della Costituzione) la ratifica del Trattato di Nizza. In tale circostanza è stato inserito nella 9° sottosezione un riferimento alla politica di difesa dell'Unione europea indicando che "The State shall not adopt a decision taken by the European Council to establish a common defence pursuant to Article 42 of the Treaty on European Union where that common defence would include the State."

⁴⁰ Cfr. E. Daly, *cit.* Un diritto soggettivo alla neutralità si è cercato di invocare nei ricorsi nei casi *Horgan v Ireland* (2003) e *Dubsky v Government of Ireland* (2007). Entrambi trattano questioni relative al diritto di sorvolo e di atterraggio per rifornimenti all'aeroporto di Shannon da parte di aerei militari stranieri. L'ipotesi di una posizione giuridica invocabile da soggetti individuali è stata respinta dall'Alta Corte in entrambi i casi.

⁴¹ E' ben noto come l'adesione dell'Irlanda alle Comunità europee abbia comportato un emendamento della Costituzione nel 1972, con la quale si stabilisce che "nessuna disposizione della presente Costituzione annulla le leggi approvate, gli atti o le misure adottate dallo Stato in ottemperanza agli obblighi di membro delle Comunità ovvero impedisce che le leggi approvate, gli atti o le misure adottate dalle Comunità, o dalle sue istituzioni, abbiano forza di legge nello Stato."

⁴² Cfr. J.T. Lang, *The Irish Court case which delayed the Single European Act: Crotty v. An Taoiseach and others*, in: *Common Market Law Review*, 1987, 709.

⁴³ Cfr. W. Humer e W. Obwexer, *Irlands „Nein zu Nizza“: Konsequenzen aus dem negativen irischen Referendum vom 7. Juni 2001*, in: *Integration*, n. 3, 2001, 237 ss.

Tale formulazione non esclude in via assoluta la partecipazione ad una eventuale Unione di difesa europea, ma si limita ad escluderla nell'ambito degli attuali Trattati dell'Unione europea, rifiutando per questo in particolare la procedura di voto a maggioranza prevista per le decisioni del Consiglio⁴⁴. Si tratta in qualche modo di un rapporto di *opt-out per opt-in*, che riserva al Paese neutrale la possibilità di valutare in maniera sovrana l'adesione o meno ad una futura unione di difesa. Nella formulazione aperta dell'articolo in oggetto si può ben vedere anche la natura flessibile della neutralità irlandese, che non prevede un divieto assoluto di partecipazione alle politiche di sicurezza e difesa europee, e non ha precluso la partecipazione dell'Irlanda nella cooperazione rafforzata in tale ambito, e quanto meno nello strumento europeo per la pace.

La rilevanza della questione di neutralità è emersa anche nel 2009, quando il voto negativo sul Trattato di Lisbona è stato ripetuto, dopo l'adozione di una decisione del Consiglio europeo «concernente le preoccupazioni del popolo irlandese sul trattato di Lisbona». Tale decisione, ora allegata al Trattato di Lisbona, riguarda tra i temi che toccano la sensibilità dell'elettorato irlandese (come le disposizioni sul diritto alla vita, all'istruzione e alla famiglia e la portata delle competenze dell'Unione e degli Stati membri in materia di fiscalità) la tradizionale politica di neutralità militare⁴⁵.

Il riferimento è l'art. 3 del documento in tema di sicurezza e difesa in cui viene – per la prima volta – esplicitamente riconosciuto la neutralità militare. Si precisa, inoltre, che la politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione europea non pregiudica in alcun modo la politica di difesa e di sicurezza dell'Irlanda e di ogni altro Stato membro (3° comma). Viene evidenziato anche che tutti gli Stati membri, compresa l'Irlanda, collaborano con un senso di solidarietà alla politica di sicurezza europea potendo determinare liberamente la natura dell'aiuto e dell'assistenza nei confronti di uno Stato membro qualora dovesse essere colpito da un attacco terroristico o da una aggressione militare da un Paese terzo⁴⁶.

Nel 2022, in seguito all'attacco russo all'Ucraina, la neutralità è stata rimessa in questione quando si è riflettuto su un'eventuale adesione alla Nato. La violazione del diritto internazionale da parte della Russia aveva, come ben noto, accelerato le scelte effettuate in tal senso da parte di altri due Paesi neutrali dell'Unione europea, Finlandia e Svezia. Se per questi due Paesi, la decisione parlamentare di adesione alla Nato non ha comportato

⁴⁴ Cfr. G. Barrett, *cit.*, 165.

⁴⁵ Cfr. P. Calamia, *Il Trattato di Lisbona. Uno sguardo retrospettivo*, in: *Rivista di studi politici internazionali*, n. 2, 2011, 196.

⁴⁶ L'articolo in oggetto contiene ulteriori specificazioni rilevanti tra cui la previsione che la creazione di una difesa comune richiederebbe una decisione presa all'unanimità del Consiglio europeo e che l'Irlanda e altri Stati membri dovranno decidere secondo le disposizioni del Trattato e le condizioni costituzionali nazionali se adottare o meno una difesa comune. Infine, rimane una decisione riservata agli Stati membri se partecipare nella cooperazione strutturata e nella Agenzia europea di difesa, mentre viene escluso che con il Trattato di Lisbona venga creato un esercito europeo con obbligo di leva. Rileva inoltre, la specificazione che le istituzioni dell'Unione non potranno costringere i singoli Stati membri a partecipare alle operazioni militari.

particolari ostacoli di natura costituzionale⁴⁷, nel caso dell'Irlanda la dottrina evidenzia che un eventuale abbandono dello status di neutralità, e soprattutto l'adesione alla Nato, sarebbe possibile solo attraverso un *amendment* alla Costituzione che presuppone sempre anche l'attivazione di un referendum costituzionale⁴⁸.

Un aspetto interessante da ricordare è che la neutralità militare costituisce con una certa regolarità oggetto per proposte di riforma costituzionale, che mirano ad inserirla formalmente nel testo della Costituzione del 1937⁴⁹. L'ultima proposta di emendamento in tale senso risale al gennaio 2022 (quindi a poche settimane prima dell'inizio della guerra in Ucraina) e originava da una iniziativa del partito di opposizione *People before profit*. La proposta di una *thirty-ninth amendment (Neutrality) Bill 2022* che mirava ad indire un referendum sulla questione⁵⁰ è stata rifiutata nel marzo 2022 dalla maggioranza di Governo nel Parlamento di Dublino⁵¹. Il Governo irlandese, tuttavia, in seguito all'attacco russo all'Ucraina, aveva rapidamente dichiarato di mantenere la posizione di neutralità, per dare costanza alla tradizione politica praticata per quasi un decennio. Al contempo è stato avviato, sempre da parte governativa, un *Consultative Forum on International Security Policy*, un dibattito pubblico strutturato e organizzato con eventi di formazione e discussione che coinvolge la società civile per rivedere le future scelte del Paese di politica di sicurezza internazionale ed europea⁵².

4. La neutralità differenziata: il caso dell'Austria

In Austria si può osservare una tendenza inversa rispetto alla situazione irlandese. La neutralità permanente è stata formalizzata esplicitamente a livello costituzionale nel 1955, ma nell'evoluzione successiva ha perso molto dell'iniziale significato. Questo perché da un lato con la fine della guerra fredda sono venute meno le ragioni storiche che nel 1955 avevano determinato la scelta dell'Austria di impegnarsi all'indipendenza dai due

⁴⁷ Cfr. L. Åhman, *A Swedish NATO Membership and Its Constitutional Barriers*, VerfBlog, 2022/5/16 (www.verfassungsblog.de) e M. Scheinin, *Is Finland Joining the Backsliding Trend in Europe?*, VerfBlog, 2022/7/10 (www.verfassungsblog.de).

⁴⁸ Cfr. E. Daly, cit.

⁴⁹ La questione di un esplicito riferimento costituzionale alla neutralità non è nuova e torna con una certa regolarità nel dibattito parlamentare di Dublino. Così nel 2003 una simile proposta è stata formulata sul fatto che la maggior parte della popolazione d'Irlanda è favorevole alla neutralità. L'allora proposta fu promossa in particolare dal partito indipendentista *Sinn Féin*, sostenuta dal partito labourista irlandese e infine bloccata dai voti dei partiti di Governo *Fine Gael* e *Fianna Fail*. L'emendamento è stato riproposto da *Sinn Féin* nel 2016 e nel 2019 e per ultimo a gennaio 2022. Cfr. U. Haider-Quercia, *I profili costituzionali ed europei della neutralità militare della Repubblica d'Irlanda*, 1, 2023 (in corso di stampa).

⁵⁰ Cfr. C. Finn, *Government Parties vote against a Bill calling for a Referendum on Ireland's Neutrality*, in: *The Journal* (www.thejournal.ie) del 30 marzo 2022.

⁵¹ Cfr. *Irish Government rejects proposal to change Constitution on military Neutrality*, in: www.euractiv.com del 1 aprile 2022.

⁵² Cfr. A. Pugnet, *L'Irlanda avvia una riflessione su come definire la propria neutralità*, in: www.euractiv.com del 22 giugno 2023.

blocchi militari in cui si era divisa l'Europa (*Blockfreiheit*)⁵³. Dall'altro, l'Austria nel secondo dopoguerra ha sin dall'inizio partecipato al sistema di sicurezza comune delle Nazioni unite. A livello giuridico è stato soprattutto l'ingresso nelle Comunità europee nel 1995, con la graduale costruzione di una politica estera e di sicurezza comune, a segnare un passaggio importante per l'attuale concezione della neutralità che, in virtù degli impegni connessi alle comuni politiche europee, viene considerata da gran parte della dottrina come "obsoleta"⁵⁴.

Ciò nonostante vi è una profonda consapevolezza della neutralità nella popolazione⁵⁵ tale da assumere una centralità per una vasta gamma di decisioni politiche, tra cui anche quelle più recenti con riguardo alla partecipazione al sostegno militare europeo all'Ucraina dopo l'aggressione russa.

In questo senso, i limiti imposti alla neutralità sono stati ulteriormente definiti e ristretti nell'ottica della solidarietà europea, mentre verso Stati terzi rimane invariato il riferimento al diritto delle Nazioni unite e alle decisioni del Consiglio di sicurezza che giuridicamente prevalgono sugli impegni derivanti dalla neutralità⁵⁶. Questa concezione della neutralità (praticata in determinati periodi anche dalla Svizzera⁵⁷) ha consentito la partecipazione a sanzioni economiche (come ad esempio a quelle nei confronti della Rhodesia nel 1966⁵⁸ e dell'Iraq nel 1991) e la partecipazione a missioni di *peace keeping* e viene definita come neutralità differenziale. Con essa rimangono, tuttavia, intatti i divieti esplicitamente formulati dal diritto di neutralità, ovvero quello di partecipare ad una guerra, di aderire ad alleanze militari e di autorizzare basi militari stranieri sul proprio territorio⁵⁹.

Sulla scia della politica di sicurezza e di difesa europea comune, invece, è osservabile l'affermazione di una ulteriore differenziazione del concetto di neutralità, che consente l'esercizio di un grado di neutralità diverso - e meno restrittivo - nel quadro degli obblighi di solidarietà tra i Paesi all'interno

⁵³ Cfr. H. Neuhold, *Aussenpolitik und Demokratie, Immerwährende Neutralität durch juristische Mutation?*, in: S. Hammer, A. Somek, M. Stelzer e B. Weichselbaum (a cura di): *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Ohlinger*, Wien, 2004, 71 s.

⁵⁴ Cfr. P. Hilpold, *La neutralità austriaca. Aspetti di diritto costituzionale, internazionale ed europeo*, in: *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2019, 917.

⁵⁵ Cfr. U. Haider-Quercia, *La neutralità austriaca: un perpetuo dibattito*, in: www.diritticomparati.it del 2 maggio 2022.

⁵⁶ Cfr. F. Cede, *Austria's Neutrality - Myth versus Reality*, in: M. Kramer, A. Makko, und P. Ruggenthaler (a cura di), *The Soviet Union and Cold War. Neutrality and Nonalignment in Europe*, Lanham, 2021, 15 ss.

⁵⁷ Cfr. S.A. Petrig, *Flexible Neutralität: Eine neutralitätsrechtliche und -politische Verortung der Sanktionen der Schweiz gegen Russland*, *VerfBlog*, 2022/3/04, (www.verfassungsblog.de).

⁵⁸ Cfr. K. Zemanek, *Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1968.

⁵⁹ Cfr. S. Griller, *Vom Wandel der immerwährenden Neutralität*, in: *Österreichische Parlamentarische Gesellschaft* (Hrsg.), Wien, 1995, 747.

dell'Unione europea⁶⁰ rispetto alla neutralità praticata nei confronti di Paesi terzi.

4.a L'impegno costituzionale alla neutralità come condizione negoziata per l'integrità territoriale e l'indipendenza

L'impegno alla neutralità permanente è storicamente collegato al complesso percorso dell'Austria per il recupero della sovranità dopo la sconfitta della seconda guerra mondiale. Per la sua definizione è stato determinante il negoziato per il Trattato di Stato del 15 maggio 1955 con cui l'Austria ha assunto nuovamente la piena soggettività internazionale ma nel quale non si fa tuttavia alcun riferimento alla neutralità⁶¹.

Nell'aprile 1955, appena un mese prima della firma del Trattato di Stato, una delegazione governativa composta da alcuni politici austriaci di alto rango recatosi a Mosca, concluse un accordo con la delegazione sovietica guidata dal ministro degli affari esteri Molotov e dal Capo del Governo sovietico Mikojan. Da tale incontro scaturì un documento determinante per l'assunzione da parte dell'Austria dell'impegno alla neutralità. Nel celebre Memorandum di Mosca del 15 aprile 1955, l'Austria manifestò la volontà di impegnarsi per una neutralità permanente sul modello svizzero. In cambio, i rappresentanti governativi sovietici si impegnarono a rispettare tale neutralità, a garantire l'integrità territoriale dell'Austria e a ritirare le truppe sovietiche dal suo territorio⁶².

Il valore giuridico e la vincolatività del memorandum furono in origine relativizzati dalla scienza giuridica⁶³. Oggi si concorda che esso non costituisce un trattato internazionale vincolante, ma è da valutare come promessa della delegazione governativa austriaca di impegnarsi ad ottenere le relative delibere del Governo federale e del Parlamento per la dichiarazione di neutralità dell'Austria⁶⁴.

L'impegno di dichiararsi neutrale costituiva pertanto una condizione politica per la stipula del Trattato di Vienna, firmato il 15 maggio 1955 nel Castello Belvedere ed entrato in vigore il 27 maggio 1955. Nel Trattato non si opera alcun riferimento alla neutralità, nell'intento di evitare l'ingenerarsi della convinzione che essa sia stata ottriata dagli altri Stati firmatari.

Il Consiglio nazionale, dopo la ratifica del Trattato di Stato, adottò una risoluzione con la quale "l'Austria dichiara liberamente la sua neutralità permanente". A questa risoluzione è stato dato seguito il 26 ottobre 1955 – dopo il ritiro delle truppe occupanti straniere – con l'adozione della legge costituzionale sulla neutralità permanente (*Neutralitätsgesetz*). La soluzione

⁶⁰ Cfr. T. Öhlinger, *Österreichische Neutralität in der Europäischen Union*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2018, 621 ss. e P. Hilpold *Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon: unter besonderer Berücksichtigung der Situation Österreichs*, Baden-Baden, 2010.

⁶¹ Sul percorso storico di adozione del Trattato di Stato vedi E. Csàsky, *Der Weg zur Freiheit und Neutralität*, Wien, 1980.

⁶² Cfr. P. Hilpold, *Le neutralità austriaca*, op. cit., 915.

⁶³ Cfr. L. Adamovich, *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, 6° ed., Vienna, 1971, 46

⁶⁴ Cfr. T. Öhlinger, *BVG Neutralität*, in: K. Korinek e M. Holoubek (a cura di), *Bundesverfassungsrecht. Loseblatt-Kommentar*, Wien, 1999, 2.

di adottare l'obiettivo della neutralità con una legge costituzionale *ad hoc* era imposta anche dalla scelta del Paese di non dotarsi di una nuova Costituzione, ma di reinserire la Legge costituzionale federale del 1920 (come riformato nel 1929)⁶⁵, di cui la prima integrazione ha costituito la legge costituzionale della neutralità. Tale aspetto formale è rilevante non solo per la posizione che il principio della neutralità assume oggi nel diritto costituzionale austriaco, ma anche per gli effetti che produce, sia nelle relazioni internazionali che all'interno dell'ordinamento⁶⁶. L'impegno della neutralità è sancito a livello costituzionale⁶⁷, e di conseguenza tutti gli organi legislativi ed esecutivi sono tenuti al rispetto dei principi sanciti⁶⁸. Un aspetto significativo per la qualificazione internazionale della neutralità austriaca consiste anche nella circostanza che l'Austria nel 1955 aveva notificato le legge costituzionale sulla neutralità a tutti gli Stati con i quali all'epoca intratteneva rapporti diplomatici con la richiesta di prenderne atto e di riconoscerla⁶⁹.

Per quanto riguarda i contenuti, il *Neutralitätsgesetz* consta di due articoli nei quali vengono definiti obiettivi e obblighi della neutralità, senza fare tuttavia in alcun modo riferimento esplicitamente al modello svizzero. Al 1° comma dell'art. 1 l'Austria afferma liberamente e senza costrizioni la sua neutralità permanente con "lo scopo di dichiarare la sua indipendenza verso l'esterno e con lo scopo della inviolabilità del suo territorio". Inoltre,

⁶⁵ Cfr. U. Haider-Quercia, *I processi costituenti in Austria e in Germania: due identità costituzionali separate ma unite dalla stabilità di governo*, in: F. Bonini e S. Guerrieri (a cura di), *La scrittura delle Costituzioni. Il secondo dopoguerra in un quadro mondiale*, Bologna, 2020, 77 ss.

⁶⁶ Cfr. F. Köck, *Die Neutralität als Bestandteil der österreichischen Verfassungsordnung*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Wien, 1980, 229 ss.

⁶⁷ Si è da sempre posto il problema della interpretazione corretta del principio anche alla luce della sua concezione internazionale definita positivamente nelle Convenzioni V e XIII dell'Aja. Al riguardo possiamo osservare come la dottrina più risalente (L. Adamovich, *cit.*, 46) aveva cercato di utilizzare i profili giuridici internazionali della neutralità come sorta di "norma interposta" (qualifica giuridica tuttavia sconosciuta nell'ordinamento austriaco che tende a recepire esplicitamente con rango costituzionale norme sovranazionali di contenuto/rilevanza costituzionale). Il meccanismo sarebbe quello previsto dall'art. 9 della legge costituzionale federale secondo il quale le norme internazionali generalmente riconosciute vengono recepite automaticamente nel diritto federale. Con questo meccanismo le norme del diritto internazionale della neutralità, formalizzate nelle Convenzioni dell'Aja, non vengono tuttavia automaticamente recepite con rango costituzionale nell'ordinamento austriaco, per cui vi è stata una linea interpretativa che sottolineava che le leggi e le norme che violino i principi internazionali della neutralità potranno essere qualificati come violazione indiretta della legge costituzionale del 26 ottobre 1955 (L. Adamovich, *cit.*, 47). Un'altra parte della dottrina, per contro ha sostenuto che dato che lo statuto delle Nazioni unite e le Convenzioni dell'Aja non hanno rango di diritto costituzionale nell'ordinamento austriaco, i principi e obblighi da essi derivanti devono essere interpretati in maniera conforme alla Costituzione e alla legge costituzionale sulla neutralità (S. Griller, *ult. op. cit.*, 735 s.)

⁶⁸ Ad oggi, tuttavia, non vi è alcuna significativa applicazione del principio della neutralità da parte della giurisprudenza costituzionale. Nell'unico caso in cui la neutralità è stata invocata in un ricorso alla Corte costituzionale (VSlg. 11417) esso è stato ritenuto non ammissibile.

⁶⁹ Cfr. T. Öhlinger, *BVG Neutralität*, *op. cit.*, 3 e 4.

si impegna a preservarla e a difenderla con ogni mezzo a sua disposizione. Il secondo comma dell'art. 1 stabilisce, infine, il divieto di aderire ad alleanze militari e di far erigere sul proprio territorio basi militari di Stati stranieri.

Sulla base della legge costituzionale della neutralità e delle norme di diritto internazionale consuetudinario (in parte derivanti dalle Convenzioni dell'Aja) sono stati individuati tre ambiti di obblighi che l'Austria è tenuta a rispettare. Questi si sostanziano in una serie di obblighi di astensione (cioè il divieto di partecipare ad una guerra, di fornire materiale militare a Paesi belligeranti e di concedere crediti a Stati in guerra), di prevenzione (cioè di evitare comportamenti che violano la neutralità da parte di Stati terzi come l'attraversamento di truppe stranieri, il sorvolo e la costituzione di basi da parte di Stati belligeranti) e l'obbligo di pari trattamento nei rapporti con Paesi in guerra. Inoltre, la neutralità permanente impone che l'Austria si deve impegnare anche in periodi di pace per non essere coinvolta in futuri conflitti armati⁷⁰.

Il *Neutralitätsgesetz* prescrive tra gli obblighi non strettamente collegati a situazioni di guerra, inoltre, il divieto di aderire ad alleanze politiche, economiche e militari che potranno pregiudicare o annullare l'indipendenza e l'integrità territoriale o che potranno potenzialmente coinvolgere l'Austria in una guerra. Un aspetto importante che la differenzia dalla situazione irlandese è che il *Neutralitätsgesetz* sancisce l'esplicito obbligo a difendere la propria neutralità anche militarmente. Questo obbligo è mutuato dal modello svizzero di neutralità prevedendo che uno Stato neutrale deve costruire e mantenere già in periodi di pace un esercito per essere in grado di difendere la propria indipendenza e neutralità permanente. La neutralità permanente deve pertanto essere necessariamente armata⁷¹. Tale obbligo ha dato seguito all'inserimento nella Costituzione, con riforma del 1975⁷², della dichiarazione di una difesa nazionale omnicomprensiva per perseguire lo scopo di "garantire in maniera permanente l'indipendenza verso l'esterno nonché la inviolabilità e l'unità del territorio nazionale, in particolare per il mantenimento e la difesa della neutralità permanente" (art. 9 b). In tal modo, la tutela della neutralità è stata inserita nel testo principale della Costituzione.

E' interessante ricordare come sin dall'origine la situazione austriaca si differenziava fortemente da quella svizzera che doveva peraltro fungere da modello per il *Neutralitätsgesetz*⁷³. Questo non solo per il fatto di aver sancito l'impegno alla neutralità esplicitamente a livello costituzionale⁷⁴, ma anche per l'attivismo austriaco di non rimanere isolata nelle relazioni internazionali. In questo senso vanno lette le scelte di aderire alle Nazioni unite già il 14 dicembre 1955, due mesi dopo l'adozione della legge sulla neutralità e di iniziare - poco dopo - a far parte anche del Consiglio

⁷⁰ Cfr. S. Griller, *ult. op. cit.*, 731.

⁷¹ Cfr. L. Adamovich, *cit.*, 46.

⁷² B-VGNov BGBl 1975/368.

⁷³ Cfr. M. Schweitzer, *Dauernde Neutralität und europäische Integration*, Wien, 1977, 26 s.

⁷⁴ La Costituzione elvetica non conosce una dichiarazione esplicita della neutralità nel diritto pubblico federale, e i riferimenti costituzionali alla neutralità contenuti negli art. 137, comma 1, lit. a e 185, 1° c. si riferiscono alle competenze dell'Assemblea federale, e nello specifico del Consiglio federale in quanto competente per la garanzia della neutralità.

d'Europa⁷⁵. Riferimenti alla partecipazione alle Nazioni unite erano indicati anche nel Trattato di Stato (nel preambolo). Così anche nel dibattito parlamentare per l'elaborazione della legge costituzionale della neutralità è stato da sempre tenuta in considerazione la circostanza che la neutralità permanente fosse compatibile con la *membership* nelle Nazioni unite⁷⁶.

Fino al 1955, per contro, la dottrina viennese aveva sostenuto una strutturale incompatibilità tra neutralità e sistema di sicurezza delle Nazioni unite⁷⁷. L'approccio cambia in seguito all'adesione alle Nazioni unite, quando è stata elaborata la tesi secondo la quale, le Nazioni unite non possono costringere l'Austria ad adottare comportamenti anti-neutrali considerando il fatto che tale *status* è stato notificato agli altri Stati poco tempo prima dell'adesione. Così, a lungo si è ritenuto che con l'accettazione dell'Austria nelle Nazioni unite, il Consiglio di sicurezza non avrebbe potuto richiedere comportamenti contrari alla sua posizione di neutralità. Tale iniziale concezione ufficiale, conosciuta con il nome del noto professore di diritto internazionale viennese come "dottrina Verdross", sosteneva che la neutralità e gli impegni da essa derivante avrebbero la precedenza rispetto agli obblighi previsti dallo statuto delle Nazioni unite⁷⁸.

4.b La graduale trasformazione della neutralità costituzionale

L'interpretazione secondo la quale il diritto alla neutralità abbia la precedenza rispetto agli obblighi derivanti dallo statuto delle Nazioni unite ha iniziato a modificarsi a partire dal 1990 con la crisi del Golfo⁷⁹, che per la prima volta aveva fatto scattare praticamente il sistema di sicurezza collettiva. Da allora, si è invertito il rapporto tra gli obblighi collegati alla *membership* alle Nazioni unite e quelli derivanti dalla neutralità permanente, soprattutto per il fatto che le misure deliberate o autorizzate dal Consiglio di sicurezza, anche di natura militare, non sono qualificabili come "guerra". In questo modo, le delibere del Consiglio di sicurezza possono legittimamente contenere gli obblighi di neutralità⁸⁰.

Una modifica ancora più radicale della neutralità si è avuta con l'adesione alle Comunità europee nel 1995⁸¹, avvenuta in seguito al primo, e

⁷⁵ La Svizzera non ha aderito a lungo al Consiglio d'Europa per dubbi di compatibilità con la neutralità. L'adesione è avvenuta solo nel 1963. L'adesione alle Nazioni unite è ancora più recente, e risale al 2002.

⁷⁶ Cfr. T. Öhlinger, *BVG Neutralität*, op. cit., 8.

⁷⁷ Cfr. ad esempio H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1950, 108.

⁷⁸ Cfr. M. Schweitzer, *Die dauernde Neutralität und die europäische Integration*, Wien, 1977, 132 ss.

⁷⁹ In tale conflitto l'Austria aveva consentito alle potenze alleate il diritto di sorvolare lo spazio aereo e di attraversare con materiale bellico il territorio austriaco. Ha partecipato, inoltre, alle sanzioni economiche. Cfr. G. Hafner, *Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität*, in: H. Neuhold e B. Simma (a cura di), *Neues europäisches Völkerrecht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes?*, Baden-Baden, 1996, 132.

⁸⁰ Cfr. H. Türk, *Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit*, Wien, 1997, 30.

⁸¹ Cfr. S. Griller, *Die GASP und das Ende der immerwährenden Neutralität*, in: W. Hummer (a cura di), *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, Wien

fino ad ora unico, referendum costituzionale che si è tenuto in Austria, tuttavia non attivato per ragioni di neutralità⁸².

Pur avendo formulato in sede di richiesta di adesione una riserva di neutralità permanente⁸³, l'Austria - a differenza dell'Irlanda - non era riuscita ad ottenere una riserva specifica corrispondente alla propria tradizione della neutralità, e di conseguenza si è ritenuto poter aderire anche in assenza di una relativa regola d'eccezione nel diritto primario⁸⁴. Al contrario l'Austria - insieme alla Svezia e alla Finlandia - doveva dichiarare che "i nuovi Paesi membri saranno in grado a partire dalla loro adesione a contribuire appieno e attivamente alla politica estera e di sicurezza comune"⁸⁵.

In seguito all'accesso alle Comunità europee, per evitare eventuali incompatibilità della neutralità con gli obblighi derivanti dalla politica estera e di sicurezza comune, il legislatore costituzionale austriaco ha provveduto ad una riforma della Costituzione. Allo scopo è stato inserito all'interno del titolo B dedicato all'Unione europea un articolo in cui si definiscono le modalità e i contenuti della partecipazione alla politica estera e di sicurezza comune.

L'articolo in questione, ora contenuto nell'art. 23j, è stato costantemente adattato al progredire della politica estera, di sicurezza e di difesa comune, in modo da consentire oggi esplicitamente la partecipazione a tutti i tipi di missioni civili e militari indicati nell'art. 43, 1° comma del TUE e alle sanzioni economiche e finanziarie nei confronti di un Paese terzo. Con l'art. 23j della Costituzione è stata pertanto costruita una base giuridica che consente di partecipare alle delibere e alle azioni nell'ambito della politica europea, anche in deroga a quanto stabilito dalla legge costituzionale sulla neutralità permanente del 1955 che è rimasta - ciò nonostante - in vigore senza formali modifiche⁸⁶. La dottrina ha valutato in maniera controversa tale situazione, ma oggi vi è consenso che con tale disposizione nel documento principale della Costituzione l'obbligo costituzionale per la protezione della neutralità permanente è stato ristretto (e per la gran parte eroso) dai diritti e obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

Di fronte a queste evoluzioni giuridiche la dottrina propone da tempo di sostituire la legge sulla neutralità con un impegno più aggiornato rispetto

2001, 261 ss; P. Hilpold, *Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon unter besonderer Berücksichtigung der Situation Österreichs*, Baden-Baden, Bern, Wien 2010 und M. Schilchegger, *Die österreichische Neutralität nach Lissabon*, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2011, 5 ss.

⁸² L'attivazione del meccanismo di riforma costituzionale con referendum ai sensi dell'art. 44 B-VG era dovuta in quanto l'adesione all'ordinamento europeo ha profondamente modificato i principi democratico (art. 1 B-VG) e federale (art. 2 B-VG), considerati *Baugesetze* della Costituzione. Cfr. A. Zei, *La trasformazione dei limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento Austriaco: una riflessione corroborante contro l'erosione democratica del costituzionalismo liberale*, in: *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2019, 863 ss.

⁸³ Cfr. H. Isak, *GSVP und Irische Klausel: Neutrale Mitgliedstaaten: Lösung oder Problem*, in: *Sicherheit und Frieden*, 2008, 186.

⁸⁴ Cfr. J. Azizi, *Verfassungsrechtliche Aspekte eines österreichischen EG-Beitrittes*, in: H. Glatz e H. Moser (a cura di), *Herausforderung Binnenmarkt*, Wien, 1989, 261 ss.

⁸⁵ Cfr. H. Isak, *cit.*, 187.

⁸⁶ Cfr. T. Öhlinger, *ult. op. cit.*, 12.

all'attuale posizione dell'Austria nel sistema internazionale di sicurezza⁸⁷. Essendo la neutralità proclamata con legge costituzionale potrebbe essere abolita esclusivamente con legge costituzionale, che a livello formale non incontrerebbe ostacoli particolarmente gravosi, essendo unicamente previsto un *quorum* deliberativo dei due terzi per la decisione parlamentare (art. 44 Costituzione austriaca). Qui va, pertanto, anche ricordato che viene generalmente esclusa dalla dottrina⁸⁸ l'ipotesi per cui la modifica delle legge sulla neutralità richiederebbe obbligatoriamente l'attivazione di un referendum costituzionale, in quanto, pur trattandosi di un principio generale, esso non costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento (*Baugesetz*). Pertanto per la revisione della legge costituzionale del 1955 si potrebbe procedere anche senza referendum ai sensi dell'art. 44 della Costituzione con una delibera dei due terzi dei votanti nel Consiglio nazionale⁸⁹.

Anche eventuali implicazioni internazionali per la revisione della neutralità sono state maggiormente escluse dalla dottrina, che da sempre aveva messo in dubbio la vincolatività internazionale della neutralità austriaca, non essendo sostenuto da un accordo o trattato internazionale o da uno Stato garante⁹⁰. Questa interpretazione trova conferma anche nella circostanza che nessun intervento nei confronti di Mosca è stato necessario né venne richiesto per l'adesione alle Nazioni unite, alle Comunità economiche e all'Unione europea che, a partire dal Trattato di Maastricht, ha introdotto la politica estera e di sicurezza comune (ora artt. 42-46 TUE)⁹¹.

La neutralità sarebbe pertanto tecnicamente superabile senza ostacoli giuridici insormontabili, ma politicamente non vi è nessuna volontà di aprire una discussione su una eventuale riforma. Su ciò incide anche la forte identificazione che la popolazione austriaca nel corso degli anni ha sviluppato con la neutralità, che oggi viene concepita come caratteristica dello Stato⁹². La neutralità viene avvertita come formula mitica e magica e

⁸⁷ Cfr. P. Hilpold, *ult. op. cit.*, 918.

⁸⁸ Cfr. T. Öhlinger, *ult. op. cit.*, 2.

⁸⁹ Solo una opinione minoritaria sostiene che la neutralità costituisca un principio direttivo della Costituzione federale e che di conseguenza la sua modifica possa essere operata solamente seguendo la procedura di riforma costituzionale prevista dall'art. 44, 2° c. della Costituzione. Cfr. R. Kirchschläger und W. Pahr, *Referate zu Verosta. Die dauernde Neutralität, Referate und Diskussionsbeiträge*, Wien, 1969, 25 ss.

⁹⁰ L'unico riferimento è il memorandum di Mosca, considerato un documento di raccomandazione diplomatica senza vincolatività giuridica nel quale i diplomatici sovietici hanno raccomandato all'Austria per acquisire la sua sovranità internazionale uno status di neutralità sul modello svizzero.

⁹¹ Cfr. P. Bußjäger, *Immerwährend erodierte Neutralität*, in: der Standard vom 10. März 2022 (www.derstandard.de). S. Griller, *ult. op. cit.*, sostiene anche che la modifica della neutralità con l'adesione all'Unione europea sarebbe dovuto essere notificata a suo tempo agli altri Stati.

⁹² Cfr. T. Öhlinger, *ult. op. cit.*, 7. Al riguardo è interessante ricordare che nell'ambito della Convenzione per l'Austria che nel 2003 ha elaborato una ipotesi di revisione totale e unificazione della Costituzione del 1920 è stato proposto di mantenere il *Neutralitätsgesetz* come legge costituzionale al di fuori dal testo principale della Costituzione. Non vi sarebbe stato per contro nemmeno il consenso sufficiente per abolirla. Cfr. www.konvent.gv.at

sovrapposta all'idea che essendo neutrali, si è sicuri⁹³. L'attacco russo all'Ucraina aveva inizialmente suscitato un dibattito a livello politico sull'adequatezza della neutralità⁹⁴ - considerata da decenni desueta e obsoleta dalla dottrina giuridica dominante - ma il Governo austriaco ha di fatto bloccato ogni discussione sul nascere⁹⁵.

5. La neutralità in tempi di guerra: la partecipazione alle misure di sostegno dell'Unione europea all'Ucraina

La crisi russo-ucraina costituisce in qualche modo il primo vero test dei Paesi neutrali nella politica europea di difesa costituendo il primo momento in cui si evidenziano anche praticamente le concezioni della neutralità, che comportano differenze e convergenze non solo nei confronti degli Stati membri della Nato, ma anche tra le due posizioni di neutralità qui analizzate.

Un rapporto di tensione tra l'impegno europeo e la neutralità è emerso specialmente⁹⁶ circa la partecipazione dell'Irlanda e dell'Austria nello strumento europeo per la pace attraverso il quale è stata decisa⁹⁷ di mettere a disposizione diversi milioni di Euro per una misura di assistenza per la fornitura alle forze armate dell'Ucraina di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza⁹⁸.

Nelle interrogazioni parlamentari, sia il Governo irlandese sia quello austriaco, hanno rilevato che ai Paesi neutrali incombono alcune limitazioni, essendo del tutto escluso ed incompatibile un invio diretto di armi in un Paese in guerra⁹⁹. Da tale divieto segue che i due Paesi operano, nell'ambito degli aiuti europei, una distinzione tra materiale militare letale e non letale. Il Governo austriaco ha deciso di autorizzare il trasporto in Ucraina

⁹³ Cfr. K. Zemanek, *Österreichs Neutralität und die GASP*, Saarbrücken, 1995, 3.

⁹⁴ Cfr. P. Hilpold, *Die Made im NATO-Speck: Die österreichische Neutralität im Kontext der Ukraine-Krise*, *VerfBlog*, 2022/3/14, (www.verfassungsblog.de).

⁹⁵ Un sondaggio svolto poco tempo dopo lo scoppio della guerra in Ucraina ha confermato che la neutralità gode tuttora di ampio consenso in Austria: il 71 % delle persone interrogate ha affermato che la sicurezza dell'Austria sia assicurata al meglio con lo status di neutralità mentre solamente 16 % la vedrebbe meglio garantita con una adesione alla Nato. Cfr. R. Janik, *Was von der Neutralität bleibt*, in: *Wiener Zeitung* del 18 ottobre 2022 (www.wienerzeitung.at).

⁹⁶ Nelle misure dell'Unione europea, nessuna differenziazione è emersa in relazione alle sanzioni economiche nei confronti della Russia, confermando quindi quanto già affermato in passato per quanto riguarda la partecipazione alle sanzioni.

⁹⁷ Con la decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio dell'Unione europea nella composizione Affari esteri/difesa. A tale decisione segue la decisione (PESC) 2023/927 del Consiglio del 5 maggio 2023 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace al fine di sostenere le forze armate ucraine mediante la fornitura di munizioni.

⁹⁸ Sul significato di tale decisione per il futuro sviluppo dell'Unione europea vedi M. Vellano, *L'evoluzione dell'aspirazione pacifista e della neutralità nell'azione dell'Unione europea e il suo futuro*, in: *Percorsi costituzionali*, 1/2023, 85 ss.

⁹⁹ Cfr. *Ukraine War, Dál Éireann Debate*, Thursday – 27 April 2023 (<https://www.oireachtas.ie>) e *Österreich schickte Ukraine Armeeausrüstung, Aus Gründen der Neutralität ist die Ausrüstung auf "nicht-tödliche" Schutzhelme und -westen beschränkt*, in: *Wiener Zeitung* del 5 maggio 2022 (www.wienerzeitung.at).

solamente di elmi di protezione e di giacche anti-proiettili¹⁰⁰, mentre il Governo irlandese impiega *l'opting-out* per fornire al Paese in guerra altro materiale tra cui in particolare materiale sanitario, alimenti, materiali per la sicurezza personale e carburante. Entrambi i Paesi si erano astenuti dalla votazione della decisione del Consiglio europeo del 28 febbraio 2022 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine (2022/339)¹⁰¹.

Nell'ambito della guerra russo-ucraina riemerge un altro aspetto, discusso già in passato soprattutto in occasione della guerra in Kosovo¹⁰², ovvero i trasporti da parte di altri Stati di materiali bellici attraverso il territorio e lo spazio aereo di un Paese neutrale. Secondo il diritto internazionale agli Stati neutrali sarebbe proibito far passare attraverso il proprio territorio "truppe o convogli, sia di munizioni, sia di approvvigionamenti" dei belligeranti¹⁰³.

Tale regola non impedisce, tuttavia, ora all'Austria e all'Irlanda di autorizzare il passaggio di armi e di altro materiale militare dagli Stati membri dell'Unione e della Nato destinati all'Ucraina, anche in virtù dell'obbligo previsto per tutti i Paesi membri dall'art. 5 della decisione del Consiglio europeo del 28 febbraio 2022¹⁰⁴ secondo il quale: "Gli Stati membri consentono nel loro territorio, incluso lo spazio aereo, il transito di materiale militare, compreso il relativo personale". Considerando il principio della prevalenza del diritto dell'Unione europea rispetto alla normativa interna agli Stati membri, ciò comporta una modifica del diritto interno (alla neutralità)¹⁰⁵. In questo caso, il diritto europeo impone una concezione più larga dei limiti della neutralità, che sia compatibile con il rinnovato quadro giuridico dello strumento europeo per la pace. E ciò per scongiurare le ipotesi in cui un Paese neutrale, che rifiuta di fornire a sua volta attivamente

¹⁰⁰ Cfr. A. Purger, *Alte Helme, alte Westen und neue Millionen aus Österreich für die Ukraine*, in: *Salzburger Nachrichten* del 5 maggio 2022 (www.salzburgernachrichten.at).

¹⁰¹ Al riguardo, il Ministro della difesa Tanner ha esplicitato che l'Austria si è astenuta, in maniera costruttiva, dal voto nel Consiglio europeo relativo all'impiego della EPF per il sostegno militare dell'Ucraina, indicando, inoltre, che i contributi finanziari austriaci dovrebbero essere impiegati per rimborsi esclusivamente di materiale bellico non letale e ad uso civile. Da allora vi è un costante dibattito tra le forze politiche sulla verifica se il contributo finanziario dell'Austria allo strumento europeo per la pace viene anche effettivamente destinato all'acquisto di materiale di guerra non letale e ad uso civile. Cfr. ad esempio, *Parlamentskorrespondenz* n. 329 del 22.03.2022, EU-Hauptausschuss diskutiert über Ukraine-Krieg, Migration und Energie, Bundeskanzler und EU-Ministerin informieren Abgeordnete im Vorfeld des EU-Gipfels, www.parlament.gv.at.

¹⁰² Così ad esempio nel 1999 quando la missione della Nato sotto la direzione degli USA ha sorvolato senza autorizzazione lo spazio aereo austriaco per l'intervento militare in Kosovo.

¹⁰³ Il riferimento è la V Convenzione dell'Aja del 1907, in particolare gli artt. 2 e 5.

¹⁰⁴ DECISIONE (PESC) 2022/338 DEL CONSIGLIO del 28 febbraio 2022 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza

¹⁰⁵ Cfr. M. Zimmermann, *Waffen für die Ukraine durch das neutrale Land. Wie sich Österreich durchlaviert*, in: *Salzburger Nachrichten* dell'8 maggio 2023 (www.sn.at) e M. Smentana, *Waffentransporte durch Österreich – trotz Neutralität?*, in: *Salzburger Nachrichten* del 17 agosto 2022 (www.sn.at).

armi¹⁰⁶, possa andare oltre fino ad impedire attivamente l'effettivo trasporto di armi all'Ucraina attraverso il proprio territorio¹⁰⁷.

Una logica interpretativa più ristretta sembra essere stata applicata dai Paesi neutrali anche rispetto alla decisione del Consiglio europeo del 17 ottobre 2022 che riguarda l'istituzione di una missione di esercitazione per soldati ucraini sul territorio europeo.

Per questa decisione, a differenza di quella di febbraio 2022 sull'invio di armi, l'Irlanda e l'Austria hanno votato a favore dell'istituzione della missione. Questa volta è stata, tuttavia, l'Austria a invocare un *opting out*, specificando che i soldati austriaci non ne prenderanno parte. Di fatto, in questo modo è stato applicato un elemento di differenziazione assai rigido, laddove vi sarebbero stati spazi più ampi per una partecipazione al programma europeo di esercitazione dei soldati ucraini¹⁰⁸. Così l'Irlanda ha affermato di partecipare nella formazione dei soldati ucraini nell'ambito delle misure comuni europee deliberate dal Consiglio europeo il 17 ottobre 2022, specificando che il training organizzato dalle truppe irlandesi riguarda nello specifico lo sminamento. Questo approccio è stato spiegato dal Ministro degli esteri e della difesa Simon Coveney dicendo che in questo modo "l'Unione europea riesce a costituire una struttura per aiutare ed esercitare i soldati ucraini per proteggersi meglio dagli attacchi russi al rientro in Ucraina" e di procedere allo sminamento del Paese per evitare le ferite orribili che ne vengono causati per la popolazione civile ma anche per i militari stessi¹⁰⁹.

6. Conclusioni: Le neutralità in un rinnovato contesto europeo

Dalle osservazioni sin qui svolte emerge che i due modelli di neutralità analizzati rivelano una serie di differenze che - al di là degli atti attraverso i quali tale status viene dichiarato o riconosciuto - producono diritti ed obblighi, e soprattutto, una interpretazione dei vincoli connessi alla politica della neutralità in parte molto diversi. La partecipazione all'Unione europea, ha comportato per entrambi i Paesi analizzati una radicale reinterpretazione della neutralità, per la quale il diritto dell'Unione europea, ed in particolare

¹⁰⁶ Vi è anche un ultimo aspetto che ha coinvolto lo status di neutralità e che riguarda il viaggio del Capo di uno Stato belligerante. Così nel volo di Volodymyr Zelensky il 18 maggio 2023 da Roma a Berlino, l'aereo militare tedesco che portava il Presidente ucraino e che per il suo viaggio non aveva bisogno di una speciale autorizzazione, per il tratto di attraversamento dello spazio aereo austriaco. In quel tratto però sono stati devianti i caccia militari di scorta dell'aereo tedesco in quanto sulla base della neutralità austriaca non avevano ottenuto l'autorizzazione di sorvolare il Paese.

¹⁰⁷ Cfr. R. Janik, *cit.*

¹⁰⁸ Per le forniture di materiale militare, la neutralità austriaca impone una divisione tra materiale letale e materiale non letale, considerando compatibile con lo status di neutralità solamente l'invio di materiale per la protezione dei civili come elmi e altre attrezzature di protezione. In via di analogia, nel caso delle esercitazioni dei soldati la distinzione si sarebbe potuto fare tra esercitazioni per la tattica militare di aggressione e quelle che sono invece rivolte alla difesa militare dei civili (tra cui contro armi biologiche, chimiche e nucleari).

¹⁰⁹ Cfr. N. O'Leary e C. Gallagher, *Ireland set to provide training for Ukraine to clear Russian landmines*, in: Irish Times del 17 ottobre 2022, (www.irishtimes.ir).

il principio della solidarietà e l'obbligo della reciproca assistenza nel rispetto "del carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati", costituisce una sorta di sovra principio. Nel comune quadro europeo esistono così regole di diritto primario positivizzate che l'Irlanda e l'Austria sono tenuti a considerare per poterne beneficiare per la definizione della propria posizione di neutralità a livello costituzionale. Specialmente per la neutralità irlandese, il contesto europeo ha fornito non solo il quadro per specificare alcuni profili della neutralità praticata da tempo, ma costituisce anche il livello giuridico in cui la neutralità militare è stata, per la prima volta, esplicitamente riconosciuta.

Le recenti evoluzioni hanno fatto emergere che possono esistere diverse gradazioni della solidarietà europea, nella quale i Paesi neutrali possono mantenere un *opting out* partecipando alle misure europee in modo più compatibile con le proprie tradizioni di neutralità, come riconosciuto dagli artt. 42 e 47 del TUE. L'atteggiamento sugli aiuti militari per l'Ucraina da parte dell'Irlanda e dell'Austria è determinato, pertanto, da un costante bilanciamento tra solidarietà europea e le radicate tradizioni di neutralità nella politica estera¹¹⁰, ed in particolare l'atteggiamento di rimanere estraneo ad ogni conflitto militare.

In effetti, basandosi sulla clausola derogatoria dell'art. 42 TUE, ogni Paese tende a spiegare la propria neutralità come una neutralità *sui generis*, riferita agli specifici interessi nazionali che si intendono proteggere con essa. Da un punto di vista strutturale, il quadro giuridico stratificato tra diritto internazionale e riferimenti orientativi nel diritto costituzionale consentono l'individuazione di spazi per una interpretazione anche flessibile e differenziata su come declinare i vincoli e divieti connessi nelle questioni relative alla partecipazione al sistema europeo ed internazionale di sicurezza.

Un aspetto comune delle due esperienze di neutralità analizzate è che nel contesto europeo emerge un crescente legame tra neutralità e identità nazionale e che entrambe le concezioni costituzionali non si pongono in una radicale incompatibilità con la guerra¹¹¹, ma forniscono limiti giuridici di grado diverso secondo i quali orientare il comportamento dello Stato nei confronti di una crisi militare internazionale.

Ulrike Haider-Quercia
Dip.to di scienze giuridiche e politiche
Università di Roma G. Marconi
u.haider@unimarconi.it

¹¹⁰ Cfr. H. Tichy, *The Austrian Constitution and Foreign Policy*, in: *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2019, 931 ss.

¹¹¹ Cfr. G. de Vergottini, *Costituzionalismo, declinazioni del principio pacifista e conflitti armati*, in questo fascicolo.

