



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023-2024

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.3005 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale del 15 gennaio 2013

del 5 giugno 2015

Indice

1. Compendio: promuovere la pace con la neutralità, la solidarietà e la responsabilità	4
2. Situazione iniziale.....	7
3. La fase iniziale della candidatura	8
4. Motivi e finalità della candidatura svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza.....	9
5. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.....	11
5.1. La posizione del Consiglio di sicurezza nel sistema ONU.....	11
5.2. Compiti e competenze	12
5.2.1. Capitolo VI, raccomandazioni del Consiglio di sicurezza: prevenzione e soluzione pacifica delle controversie.....	12
5.2.2. Capitolo VII, misure del Consiglio di sicurezza: minacce alla pace e atti di aggressione	12
5.2.3. Invio di missioni di pace ONU da parte del Consiglio di sicurezza.....	13
5.2.4. Capitolo VIII, accordi regionali e cooperazione con organizzazioni regionali.....	14
5.2.5. Competenze del Consiglio di sicurezza nell'ambito della giustizia penale internazionale.....	14
5.2.6. Ulteriori competenze del Consiglio di sicurezza.....	15
5.3. Composizione e adesione.....	15
5.4. Procedure e metodi di lavoro	16
5.4.1. Agenda.....	17
5.4.2. Decisioni e prese di posizione	17
5.4.3. Deliberazioni e diritto di veto.....	18
5.4.4. Presidenza a rotazione	18
5.4.5. Organi sussidiari del Consiglio di sicurezza.....	18
6. Conciliabilità di un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza con la neutralità svizzera	19
6.1. Gli obblighi di uno Stato neutrale.....	19
6.2. La neutralità svizzera e la sicurezza collettiva.....	21
6.3. L'esperienza degli Stati neutrali al Consiglio di sicurezza.....	21
6.4. I principi guida dell'impegno della Svizzera come Stato neutrale	22
6.4.1. Il rispetto del diritto internazionale	22
6.4.2. I principi guida nell'uso della forza.....	23
6.4.3. I principi guida nelle operazioni di mantenimento della pace.....	23
6.4.4. I principi guida in materia di sanzioni.....	24
7. Aspetti pratici legati a un seggio nel Consiglio di sicurezza.....	25
7.1. Ambiti di attività del Consiglio di sicurezza particolarmente rilevanti per la Svizzera	25
7.1.1. Prevenzione della violenza e risoluzione pacifica dei conflitti	25
7.1.2. Giustizia penale internazionale.....	26
7.1.3. Operazioni di pace dell'ONU	26
7.1.4. Priorità del mandato svizzero nel Consiglio di sicurezza.....	26
7.2. Aspetti operativi.....	27
7.2.1. Organizzazione e processo decisionale	27
7.2.2. Risorse	27
Allegato	29

I. Seggi al Consiglio di sicurezza e candidature all'interno del gruppo regionale WEOG 2000-2030.....	29
II. Paesi che non sono mai stati membri del Consiglio di sicurezza	30

1. Compendio: promuovere la pace con la neutralità, la solidarietà e la responsabilità

Con il presente rapporto il Consiglio federale informa sulla candidatura della Svizzera, presentata nel 2011, a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU per il biennio 2023-2024. In adempimento del postulato 13.3005¹ della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale, il rapporto esamina anche la questione della compatibilità della candidatura al Consiglio di sicurezza con la neutralità della Svizzera.

Per salvaguardare la propria indipendenza, la propria sicurezza e il proprio benessere, la Svizzera è oggi chiamata a praticare una politica estera che le consenta di definire il contesto delle relazioni internazionali e di adoperarsi per la sicurezza e la stabilità sul piano internazionale. Durante la sua presidenza dell'OSCE, la Svizzera ha dato una dimostrazione esemplare dei contributi specifici che è in grado di dare alla sicurezza internazionale grazie alla sua politica estera autonoma. Attraverso questi contributi utili alla comunità internazionale, la Svizzera può promuovere i suoi interessi e i suoi valori. Come esposto dal Consiglio federale nella propria strategia di politica estera, per tutelare il margine di manovra di cui dispone la Svizzera in questo settore, oltre alla neutralità, sono fondamentali anche i principi della solidarietà e della responsabilità. La combinazione di questi tre principi caratterizza il ruolo specifico della Svizzera nella promozione della pace e della sicurezza e nella gestione delle sfide globali.

Sulla scena globale, l'ONU è la piattaforma multilaterale più importante per il nostro Paese. Istituita alla fine della seconda guerra mondiale, essa ha lo scopo di evitare nuovi conflitti e assicurare la pace. Con la medesima finalità e ottemperando al proprio mandato costituzionale, la Confederazione contribuisce alla convivenza pacifica dei popoli². A tal fine si avvale degli stessi strumenti impiegati dall'ONU, tra cui, a titolo esemplificativo, i buoni uffici, la mediazione, il rafforzamento delle istituzioni democratiche, lo stato di diritto o la riparazione delle ingiustizie commesse.

In seno all'ONU la Svizzera è ritenuta un partner imparziale e orientato alla ricerca di soluzioni. Il suo impegno a favore del rispetto dello stato di diritto, del diritto internazionale umanitario, dei diritti dell'uomo e nell'ambito dell'aiuto umanitario gode di un ampio riconoscimento da parte della comunità internazionale e riveste un'importanza primaria sul piano della politica interna. La Svizzera sviluppa e sostiene iniziative a tutela della popolazione civile coinvolta in situazioni di conflitto e si adopera nella lotta contro l'impunità degli autori di crimini gravi.

Un seggio in seno al Consiglio di sicurezza rappresenterebbe per la Svizzera una speciale occasione per contribuire, basandosi sulla sua politica estera autonoma, alla pace, alla sicurezza e a un ordinamento internazionale equo, per promuovere i suoi interessi e valori, per gettare ponti e per far fronte alle sue responsabilità con le risorse che le sono proprie. L'esperienza maturata con la presidenza dell'OSCE ha dimostrato che con questo tipo di impegno la Svizzera può rafforzare ulteriormente la credibilità della propria politica estera e mettere a frutto la professionalità e affidabilità del suo corpo diplomatico.

¹ In conformità al testo depositato del postulato 13.3005, il Consiglio federale è stato incaricato, «in relazione alla sua volontà di aderire al Consiglio di sicurezza dell'ONU in qualità di membro non permanente, di elaborare un rapporto che tenga in particolare considerazione la questione della neutralità e di sottoporlo al Parlamento per discussione».

² Art. 54 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101).

Il Consiglio di sicurezza è l'organo principale dell'ONU preposto a garantire la pace e la sicurezza. Lo è ancora oggi, sebbene dalla fondazione delle Nazioni Unite le minacce e i concetti di sicurezza siano profondamente cambiati. Da tempo, ormai, la sua missione non consiste più solo nella prevenzione dei conflitti internazionali, ma si concentra piuttosto su ostilità interne agli Stati e su minacce di natura transnazionale. La criminalità organizzata, il terrorismo, la violazione sistematica e diffusa dei diritti dell'uomo e la sempre crescente inosservanza dei principi umanitari rappresentano attualmente le principali minacce per la pace e la sicurezza. Al giorno d'oggi è ampiamente riconosciuto che la povertà, la massiccia distruzione dell'ambiente e la controversa questione dei diritti di sfruttamento dell'acqua e della terra costituiscono le micce di potenziali conflitti. Oltre a ricorrere ai tradizionali strumenti di mantenimento della pace, il Consiglio di sicurezza si occupa anche di un numero crescente di tematiche polivalenti relative alla prevenzione e alla trasformazione dei conflitti.

I vari campi di attività del Consiglio di sicurezza coincidono in gran parte con le priorità della Svizzera in materia di politica estera e di sicurezza. Il mandato generale del Consiglio di sicurezza corrisponde al mandato che la Costituzione federale assegna alla Confederazione (art. 2 cpv. 4 Cost.), chiedendole di impegnarsi per un ordine internazionale giusto e pacifico. Un seggio in seno al Consiglio di sicurezza consentirebbe alla Svizzera di integrare ancor più direttamente i propri interessi in materia di politica estera e di sicurezza nelle attività dell'ONU.

Tutti gli Stati devono poter contare su di un Consiglio di sicurezza efficace e dotato di una grande capacità di azione, poiché le sfide che il mondo globalizzato pone sul fronte della politica di sicurezza possono essere affrontate soltanto grazie alla cooperazione. Un Consiglio di sicurezza efficiente, trasparente e responsabile è un bene anche per la Svizzera. Per questa ragione, il nostro Paese si impegna da anni insieme a numerosi altri Stati per il miglioramento dei metodi di lavoro dell'Organizzazione. Subito dopo la sua adesione all'ONU, la Svizzera aveva già lanciato, con altri quattro Stati,³ un appello al Consiglio di sicurezza affinché rinunciassero volontariamente all'esercizio del diritto di veto in caso di genocidio, di grave violazione dei diritti dell'uomo e di crimini contro l'umanità. L'eventuale appartenenza al Consiglio procurerebbe alla Svizzera un ulteriore strumento per lottare contro l'impunità e per il miglioramento dei metodi di lavoro.

La decisione di candidare la Svizzera al Consiglio di sicurezza è stata dettata anche da motivazioni di carattere finanziario. In qualità di membro dell'ONU, la Svizzera è tenuta al versamento di contributi finanziari e ad oggi contribuisce per l'1,047% al bilancio dell'ONU, figurando così al 17° posto nella graduatoria dei principali contribuenti al bilancio regolare e al 14° posto nella classifica dei principali contribuenti alle missioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite. Considerato questo importante impegno finanziario, è semplicemente logico che la Svizzera sfrutti anche le possibilità a sua disposizione per partecipare alle decisioni prese nell'ambito dell'ONU.

In qualità di membro del Consiglio, la Svizzera manterrebbe la sua attuale libertà d'azione e potrebbe continuare a consolidare le proprie posizioni in materia di politica estera con sovranità e autonomia. Un seggio al Consiglio di sicurezza non comporta per la Svizzera alcun obbligo aggiuntivo rispetto ai doveri cui è già tenuta a ottemperare, neppure per quanto attiene alla sua neutralità. La Svizzera resterebbe assolutamente fedele alla sua neutralità, così come la pratica attualmente. La considera infatti non come un fine in sé, bensì come uno strumento della propria politica estera e di sicurezza al servizio di obiettivi più elevati, ovvero l'indipendenza e la sicurezza del Paese, e la

³ Costa Rica, Giordania, Liechtenstein e Singapore.

promozione di un ordine internazionale giusto e pacifico. Il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, che si basa sul divieto dell'uso della forza, persegue gli stessi obiettivi.

L'esperienza di altri Stati neutrali membri dell'ONU mostra che la neutralità è conciliabile con un seggio al Consiglio di sicurezza. Il Consiglio federale ritiene inoltre che un seggio al Consiglio di sicurezza offrirebbe alla Svizzera una piattaforma supplementare per tutelare e mettere a frutto il suo ruolo, tradizionale e consolidato, di Paese mediatore imparziale.

Secondo il Consiglio federale, la fase iniziale della candidatura si è finora svolta secondo i piani e le possibilità di un mandato nel Consiglio di sicurezza per il biennio 2023-2024 sono ancora intatte. Ad oggi solo la Svizzera e Malta hanno presentato la propria candidatura per i due seggi disponibili del Gruppo di Stati dell'Europa occidentale e altri Stati (*Western European and Other States Group*, WEOG). Tuttavia è lecito ipotizzare che prima dell'elezione, in programma per il 2022, anche altri Stati dello stesso gruppo presenteranno la propria candidatura.

2. Situazione iniziale

Nell'autunno 2022 ricorrerà il 20° anniversario dell'adesione all'ONU della Svizzera. Con l'occasione la Confederazione auspica l'elezione del nostro Paese a membro non permanente del Consiglio di sicurezza per gli anni 2023-2024.

Sinora la Svizzera è l'unico Paese ad aver aderito all'ONU per decisione democratica diretta del popolo. Il 3 marzo 2002 Popolo e Cantoni hanno approvato l'iniziativa per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU). Il 10 settembre successivo, la Svizzera ha aderito ufficialmente all'ONU divenendone il 190° Stato membro.

Il Consiglio federale traccia un bilancio positivo del periodo seguito all'adesione alle Nazioni Unite. In qualità di Stato membro, con il suo impegno costruttivo la Svizzera ha potuto influire in maniera determinante su molti importanti sviluppi, programmi e iniziative dell'ONU ed è riuscita ad affermare e perseguire con successo i propri interessi e valori all'interno dell'Organizzazione. Sia in qualità di membro a pieno titolo sia come Stato che ospita la sede europea dell'ONU a Ginevra, il nostro Paese è considerato un partner innovativo, consapevole del proprio valore e affidabile. Il nostro contributo è apprezzato per esempio nel settore dell'aiuto umanitario, del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo, della prevenzione dei conflitti, delle problematiche relative allo Stato di diritto, della lotta alla povertà o delle tematiche ambientali di rilevanza mondiale.

La decisione del Consiglio federale del 12 gennaio 2011 di presentare la candidatura a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza per il biennio 2023-2024 è il risultato di un processo complessivo di valutazione e di consultazione condotto congiuntamente dal Consiglio federale e dal DFAE nonché dal Parlamento, dalle Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CPE-N e CPE-S) e dalle Delegazioni delle finanze. Detto processo ha comportato negli anni 2007-2010 una serie di rapporti, indagini conoscitive e consultazioni, che hanno avuto come oggetto domande e interventi parlamentari e le relative risposte.

Il postulato 13.3005 depositato dalla Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) il 15 gennaio 2013, di cui il Consiglio federale ha chiesto l'accoglimento con proposta del 27 febbraio 2013 e che è stato trasmesso dal Consiglio nazionale il 3 giugno 2013, incarica il Consiglio federale, «in relazione alla sua volontà di aderire al Consiglio di sicurezza dell'ONU in qualità di membro non permanente, di elaborare un rapporto che tenga in particolare considerazione la questione della neutralità e di sottoporlo al Parlamento per discussione». La richiesta formulata nel postulato corrisponde dunque alla volontà del Consiglio federale di sviluppare e approfondire il dialogo con il Parlamento riguardo alla candidatura della Svizzera per un mandato in seno al Consiglio di sicurezza. Il Consiglio federale ribadisce la propria intenzione, più volte manifestata, di coinvolgere intensamente il Parlamento nella candidatura in corso della Svizzera per un seggio non permanente in seno al Consiglio di sicurezza.

3. La fase iniziale della candidatura

Anche nel messaggio del 4 dicembre 2000⁴ sull'iniziativa popolare «per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)» il Consiglio federale ha dichiarato che l'adesione a pieno titolo della Svizzera all'ONU implica la possibilità di un mandato nel Consiglio di sicurezza. Il Consiglio federale ha altresì ribadito che un simile mandato non è una possibilità astratta senza alcun nesso con la realtà, bensì rappresenta a tutti gli effetti un'opportunità concreta nell'interesse della Svizzera: *«In qualità di membro il nostro Paese può perseguire i propri interessi anche negli organi principali dell'ONU e dispone di mezzi migliori per conferire peso alle proprie priorità di politica estera. Impegnarsi in tutti gli ambiti rinunciando però a partecipare agli organi principali è una cattiva politica. [...] Gli svantaggi formali dello statuto di osservatore, soprattutto l'impossibilità di partecipare con pieni diritti all'Assemblea generale e di diventare membro dell'ECOSOC e del Consiglio di sicurezza, colpiscono in modo sensibile la Svizzera. Proprio gli Stati di piccole e medie dimensioni hanno interesse a una presenza a pieno titolo nel «forum mondiale» ONU per poter essere sentiti.»*

Fondandosi su due rapporti redatti dal DFAE all'attenzione delle CPE e dopo una serie di deliberazioni e consultazioni di esperti⁵, nell'autunno 2010 le Commissioni della politica estera del Consiglio degli Stati (con 10 voti contro 1, il 2 settembre 2010) e del Consiglio nazionale (con 16 voti contro 6, il 25 ottobre successivo) si sono espresse a favore di una candidatura della Svizzera a un seggio non permanente di due anni nel Consiglio di sicurezza. Concluse le deliberazioni, ciascuna Commissione si era pronunciata in un comunicato stampa distinto in merito all'eventuale candidatura. Nel proprio comunicato del 3 settembre 2010, la CPE-S ha confermato che la maggioranza della Commissione è stata unanime nel ritenere *«che l'adesione all'ONU comporta una completa identificazione e un totale impegno per la Svizzera, dunque anche il fatto di sedere nel Consiglio di sicurezza»*, e che tutti gli aspetti della questione erano stati chiariti e illustrati con sua piena soddisfazione. Nel proprio comunicato del 26 ottobre successivo, la CPE-N si è espressa in merito all'esito delle proprie consultazioni su un'eventuale candidatura a medio termine della Svizzera per un seggio in seno al Consiglio di sicurezza. La maggioranza della Commissione ha ritenuto che *«un'adesione al Consiglio di sicurezza offrirebbe alla Svizzera, a detta della maggioranza della Commissione, un'eccellente opportunità di sviluppo della propria rete di relazioni internazionali. In quanto membro del Consiglio di sicurezza, il nostro Paese disporrebbe inoltre di un'importante piattaforma di discussione mediante la quale far valere e promuovere i propri valori sul piano internazionale. La maggioranza della Commissione ritiene infine che un'adesione al Consiglio di sicurezza non inciderebbe assolutamente sui buoni uffici e sarebbe perfettamente compatibile con la neutralità della Svizzera.»*

In base all'articolo 184 capoverso 1 della Costituzione federale e dopo aver consultato le CPE come previsto dall'articolo 152 capoverso 3 della Legge sul Parlamento, nel gennaio 2011 il Consiglio federale ha deciso di presentare ufficialmente al gruppo

⁴ FF 2001 1035.

⁵ Nell'ambito delle consultazioni delle CPE sono stati sentiti complessivamente quattro esperti: 7.4.2009: Nicolas Michel, professore presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Ginevra, ex consulente giuridico del Segretario generale delle Nazioni Unite; 19.5.2009: Peter Maurer, all'epoca ambasciatore e rappresentante permanente della Svizzera presso la sede principale dell'ONU a New York; 21.6.2010: Peter Huber, direttore del dipartimento delle organizzazioni internazionali nel ministero austriaco per gli affari europei e internazionali; 21.6.2010: Colin Keating, ex ambasciatore delle Nazioni Unite in Nuova Zelanda nonché socio fondatore e direttore del think tank «Security Council Report».

regionale dell'ONU competente (*Western European and Other States Group*, WEOG) la candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza per gli anni 2023-2024.

Solo qualche giorno più tardi, il 20 gennaio 2011, il Governo maltese ha reso nota la candidatura di Malta per lo stesso periodo a uno dei due seggi WEOG. Da allora non sono state presentate altre candidature. Ad oggi la Svizzera e Malta sono pertanto gli unici Paesi aspiranti ai due seggi WEOG disponibili per il biennio 2023-2024. Tuttavia, è prevedibile che questo scenario favorevole (nell'ambito dell'ONU denominato «*clean slate*», ovvero elezione piana, senza contestazioni) subirà variazioni entro la data delle elezioni nell'autunno 2022 e che nel corso dei prossimi anni anche altri Stati del gruppo WEOG manifesteranno il proprio interesse per i due seggi.

La candidatura della Svizzera ha continuato a destare interesse in Parlamento anche dopo la presentazione della stessa nel gennaio 2011. È stata infatti oggetto a più riprese di domande⁶ e interventi parlamentari⁷. Al termine della discussione su tali interventi, il 3 giugno 2013, il Consiglio nazionale ha confermato la decisione e il parere della CPE e del Consiglio federale a favore di una candidatura. Il Consiglio non ha dato seguito all'iniziativa parlamentare 12.479 (Partecipazione del Parlamento alla decisione di candidarsi per un seggio nel Consiglio di sicurezza dell'ONU), tuttavia ha fatto proprie le raccomandazioni della CPE e del Consiglio federale e ha accolto il postulato della Commissione 13.3005 (CPE-N), che ha conferito al Consiglio federale il mandato per la stesura del presente rapporto.

4. Motivi e finalità della candidatura svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza

Per salvaguardare la propria indipendenza, la propria sicurezza e il proprio benessere, la Svizzera è oggi chiamata a praticare una politica estera che le consenta di definire il contesto delle relazioni internazionali e di adoperarsi per la sicurezza e la stabilità sul piano internazionale. Durante la sua presidenza dell'OSCE, la Svizzera ha dato una dimostrazione esemplare dei contributi specifici che è in grado di dare alla sicurezza internazionale grazie alla sua politica autonoma, a beneficio della comunità internazionale. Attraverso questi contributi, la Svizzera può promuovere i suoi interessi e i suoi valori. Come esposto dal Consiglio federale nella propria strategia di politica estera, per tutelare il margine di manovra di cui dispone la Svizzera in questo settore, oltre alla neutralità, sono fondamentali anche i principi della solidarietà e della responsabilità. La combinazione di questi tre principi caratterizza il ruolo specifico della

⁶ Domanda 13.5065 (Hans Fehr) «*Die Schweiz im UNO-Sicherheitsrat?*» («La Svizzera nel Consiglio di sicurezza dell'ONU?»), non disponibile in italiano), ora delle domande del 11.3.2013.

⁷ Svariati interventi sono stati depositati nel periodo 2010-2013:

10.3961 *Mozione «No alla partecipazione della Svizzera al Consiglio di sicurezza dell'ONU» (gruppo UDC):* depositata il 14.12.2010; Parere (respingere) CF 19.1.2011, stralciato il 14.12.2012 poiché pendente da più di due anni

12.479 *Iniziativa parlamentare «Partecipazione del Parlamento alla decisione di candidarsi per un seggio nel Consiglio di sicurezza dell'ONU» (Stamm):*

depositata il 28.9.2012, respinta dalla CPE-N il 14.1.2013 con 11 voti contro 8 e 2 astensioni e dal CN il 13.6.2013 con 107 voti contro 69 e 0 astensioni

13.3005 *Postulato della Commissione «Rapporto del Consiglio federale sull'adesione al Consiglio di sicurezza dell'ONU» (CPE-N):*

approvato dalla CPE-N il 14.1.2013 con 17 voti contro 0 e 5 astensioni; raccomandazione (accettare) del CF il 27.2.2013, accettata dal CN il 3.6.2013.

Svizzera nella promozione della pace e della sicurezza e nella gestione delle sfide globali.

Nella società globalizzata, un multilateralismo efficace è quanto mai importante. Oggigiorno, la maggior parte delle sfide che si pongono nella politica di sicurezza ha una portata transfrontaliera. Le numerose crisi con cui la comunità internazionale è attualmente confrontata possono essere risolte soltanto con il dialogo e un'azione comune. Sullo sfondo del cambiamento dei rapporti di potere a livello planetario e del forte aumento del numero di attori rilevanti, il raggiungimento di un'intesa su soluzioni comuni è spesso un'impresa difficile. Pertanto, gli Stati che come la Svizzera costruiscono ponti credibili tra i vari schieramenti hanno un ruolo importante da svolgere in molte situazioni. Questi Stati contribuiscono a rendere possibili soluzioni multilaterali anche in un mondo multipolare.

Nel contesto globale, l'ONU è la piattaforma multilaterale più importante per la Svizzera. Un seggio in seno al Consiglio di sicurezza rappresenterebbe per la Svizzera una speciale occasione per contribuire, basandosi sulla sua politica estera autonoma, alla pace, alla sicurezza e a un ordinamento internazionale equo, per promuovere i suoi interessi e valori, per gettare ponti e per far fronte alle sue responsabilità con le risorse che le sono proprie. L'esperienza maturata con la presidenza dell'OSCE ha dimostrato che con questo tipo di impegno la Svizzera può rafforzare ulteriormente la credibilità della propria politica estera e mettere a frutto la professionalità e affidabilità del suo corpo diplomatico.

Gli obiettivi di politica estera della Svizzera, sanciti dalla Costituzione federale, coincidono con gli obiettivi definiti nella Carta delle Nazioni Unite. Un Consiglio di sicurezza efficiente ed efficace è pertanto nell'interesse della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera. Al fine di aumentare l'efficacia del Consiglio di sicurezza, la Svizzera si adopera sin dalla sua adesione all'ONU per migliorare i metodi di lavoro del Consiglio stesso. Tuttavia tale impegno, volto ad accrescere la trasparenza e l'obbligo di rendere conto del proprio operato, ha un effetto solo indiretto e dunque limitato sugli interessi della Svizzera in materia di politica di sicurezza. La partecipazione al Consiglio di sicurezza consentirebbe alla Svizzera di sostenere direttamente le priorità della sua politica estera e di sicurezza.

L'ONU è l'unico foro universale in cui gli Stati possono discutere di tutti i temi rilevanti della politica internazionale. Nel 2005 la comunità internazionale ha infatti formalmente riconosciuto, in una risoluzione dell'Assemblea generale, che il mantenimento della pace, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e lo sviluppo economico e sociale si influenzano e si rafforzano vicendevolmente. Di conseguenza, i moderni metodi di gestione dei conflitti devono puntare prima di tutto sulla protezione e sulla sicurezza dell'individuo.

Negli anni l'ONU ha sviluppato un'ampia gamma di strumenti volti a incrementare la tutela della sicurezza umana e a garantire un maggiore aiuto umanitario alle persone bisognose anche durante i conflitti. Ma la domanda fondamentale è sempre come prevenire attivamente questi ultimi. Il Consiglio di sicurezza non si limita a prendere parte alla discussione, ma ha svolto un ruolo determinante anche nell'ulteriore sviluppo di mandati complessi e globali, così come oggi vengono impiegati di prassi nella promozione internazionale della pace.

Per tradizione, nella gestione dei conflitti la Svizzera adotta un approccio di ampio respiro. Attualmente, per esempio, si adopera all'interno di diversi organi politici a favore del libero accesso degli aiuti umanitari nelle zone di guerra, della protezione

della popolazione civile nonché del rispetto dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario. La partecipazione al Consiglio di sicurezza le consentirebbe di consolidare questo impegno.

La decisione di candidare la Svizzera al Consiglio di sicurezza è stata dettata anche da motivazioni di carattere finanziario. In qualità di membro dell'ONU, la Svizzera è tenuta al versamento di contributi finanziari e ad oggi contribuisce per l'1,047% al bilancio dell'ONU, figurando così al 17° posto nella graduatoria dei principali contribuenti al bilancio regolare e al 14° posto nella classifica dei principali contribuenti alle missioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite. Considerato questo consistente impegno finanziario, è semplicemente logico che la Svizzera sfrutti anche le possibilità a sua disposizione per partecipare alle decisioni prese nell'ambito dell'ONU.

A distanza di 20 anni dall'adesione all'ONU, un seggio nel Consiglio di sicurezza lancerebbe un chiaro segnale della disponibilità della Svizzera ad assumersi una responsabilità negli sforzi per la pace e la sicurezza. Un impegno in seno al Consiglio di sicurezza faciliterebbe al nostro Paese il compito di tutelare i propri interessi e nel promuovere i propri valori. Grazie alla sua fitta rete di rappresentanze e alle sue conoscenze specifiche, la Svizzera dispone delle risorse a tal fine necessarie. I suoi buoni uffici e la sua neutralità sarebbero compatibili da ogni punto di vista con un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza (cfr. cap. 6). La neutralità della Svizzera conferirebbe al suo impegno un'accresciuta credibilità.

5. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Al fine di valutare in maniera sistematica gli effetti concreti di un seggio nel Consiglio di sicurezza e la sua conciliabilità con la neutralità svizzera, nel presente capitolo vengono presentati la posizione, il mandato e la modalità operativa del Consiglio di sicurezza.

5.1. La posizione del Consiglio di sicurezza nel sistema ONU

La Carta delle Nazioni Unite, ratificata a San Francisco il 24 ottobre 1945, istituì sei organi principali all'interno del sistema ONU: l'Assemblea Generale, il Consiglio di sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria, la Corte Internazionale di Giustizia, il Segretariato. Ai sensi dell'articolo 24, capoverso 1, gli Stati membri dell'ONU conferiscono al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale del *mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*. Il Consiglio di sicurezza, nell'assolvimento dei suoi obblighi, agisce a nome di tutti gli Stati membri che, con la loro adesione, riconoscono i principi della Carta delle Nazioni Unite e pertanto le competenze del Consiglio di sicurezza. Conformemente all'articolo 4, capoverso 1 e all'articolo 25 della Carta i Paesi membri delle Nazioni Unite sono tenuti ad accettare e attuare le decisioni del Consiglio di sicurezza.

Dalla prima seduta del Consiglio di sicurezza nel gennaio del 1946 la posizione e l'importanza di questo organo all'interno del sistema ONU hanno subito profondi cambiamenti. Durante la guerra fredda, dai primi anni 1950, la capacità d'azione del Consiglio di sicurezza è stata a lungo limitata. L'elevato numero di veti, che rendevano impossibile approvare le decisioni del Consiglio di sicurezza, fu la manifestazione più evidente di questa situazione (cfr. cap. 5.4.3).

La fine della guerra fredda ha conferito al Consiglio di sicurezza maggiore consenso e capacità di manovra. Prima del 1990 aveva adottato in totale 646 risoluzioni, mentre ora

esse sono ormai più di 2200. La crescente importanza di questo organismo e l'impatto della nuova consensualità da esso acquisita si riflettono nell'ancora costante aumento delle missioni di pace dell'ONU. Contrariamente a quanto possono far credere gli attuali stalli riguardo all'Ucraina e alla Siria, nella maggioranza dei casi il Consiglio di sicurezza sbriga i propri affari correnti senza difficoltà di rilievo. E nonostante le attuali tensioni geopolitiche tra Russia e Occidente, il Consiglio di sicurezza ha saputo mantenere la propria capacità di azione anche in crisi acute come l'epidemia dell'ebola o di fronte alla minaccia dei combattenti terroristi stranieri.

Negli ultimi anni si è assistito non solo a un aumento del numero di risoluzioni e missioni di pace, ma anche a un ampliamento dell'orizzonte tematico dell'operato del Consiglio e dei mandati assegnati alle missioni. Mentre inizialmente il Consiglio di sicurezza si concentrava su aspetti tradizionali della politica di sicurezza, oggi tiene maggiormente conto delle complesse interazioni esistenti tra sicurezza, stato di diritto e sviluppo, ad esempio assegnando alle missioni di pace anche un mandato di tutela dei diritti dell'uomo.

5.2. Compiti e competenze

Il Consiglio di sicurezza ha la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e conformemente all'articolo 24 capoverso 2 dello Statuto delle Nazioni Unite, per l'adempimento di tali compiti ha a disposizione una serie di competenze e di strumenti; questi poteri specifici sono definiti più precisamente in particolare nei capitoli VI, VII e VIII e vengono brevemente illustrati di seguito.

5.2.1. Capitolo VI, raccomandazioni del Consiglio di sicurezza: prevenzione e soluzione pacifica delle controversie

Conformemente al *capitolo VI* della Carta, il Consiglio di sicurezza, di fronte a disaccordi e controversie fra Stati che potenzialmente potrebbero mettere a rischio la pace internazionale, può formulare *raccomandazioni* e invitare le parti in causa a risolvere le loro divergenze con *mezzi pacifici* (art. 33 della Carta dell'ONU). Le raccomandazioni del Consiglio di sicurezza di cui al capitolo VI necessitano del consenso dello Stato interessato e non sono di per sé vincolanti, tuttavia in caso di un'ulteriore escalation e di grave minaccia al mantenimento della pace internazionale possono essere completate con misure vincolanti del Consiglio di sicurezza. Misure tipiche di cui al capitolo VI sono le missioni d'inchiesta indipendenti o i mandati di mediazione non militari.

5.2.2. Capitolo VII, misure del Consiglio di sicurezza: minacce alla pace e atti di aggressione

Nel caso di minaccia o violazione della pace o di un atto di aggressione il Consiglio di sicurezza, per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale, può stabilire *misure coercitive* in base a quanto definito al *capitolo VII*. Ne fanno parte, nello specifico, misure e sanzioni economiche, ma anche la disposizione di misure militari volte ad assicurare e ristabilire la pace a livello internazionale.

In base all'articolo 41 della Carta dell'ONU le misure e le sanzioni economiche possono essere dirette a singole persone, imprese e organizzazioni o limitare il commercio di determinati beni chiave o categorie di prodotti. Possono dunque prendere diverse forme, per esempio embarghi sulle armi, sanzioni finanziarie, limitazioni agli scambi commerciali e diplomatici, restrizioni nell'ambito della cultura e dello sport, del traffico aereo o altro ancora. Alcune misure possono essere adottate, a seconda della situazione, a livello mondiale, regionale o di uno specifico Paese.

Le sanzioni in vigore vengono verificate regolarmente ed eventualmente adeguate alle sfide e alle realtà attuali. In tale prassi il Consiglio di sicurezza deve attenersi a principi ben precisi. Dall'inizio degli anni 1990 sono stati fatti notevoli sforzi per rendere più efficace il sistema dei regimi di sanzioni vincolanti a livello internazionale e allo stesso tempo minimizzare le ripercussioni negative sulle popolazioni colpite. La Svizzera ha svolto fin dall'inizio un ruolo determinante in questo processo. Per esempio oggi le sanzioni sono mirate a persone singole (*targeted sanctions*) e possono quindi entrare in conflitto con i diritti individuali. La Svizzera si sforza pertanto, già da molti anni, di migliorare la procedura di iscrizione o di cancellazione di voci dalle liste delle sanzioni ONU.

Nel caso in cui né la mediazione né le sanzioni abbiano successo, e di fronte a un ulteriore inasprimento della situazione della sicurezza, il Consiglio di sicurezza può minacciare o autorizzare, come disposto al capitolo VII, delle *misure militari*. In questo caso esistono due possibilità di azione: da un lato le missioni di pace inviate e condotte direttamente dall'ONU (si veda par. 5.2.3); dall'altro le più rare operazioni militari autorizzate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU e svolte da terzi.

Le misure militari vincolanti di cui al capitolo VII possono avere lo scopo di mantenere o ristabilire la pace. Nella maggior parte dei casi gli interventi autorizzati sono destinati al mantenimento della pace (*peacekeeping*) e di norma si svolgono con l'accordo degli Stati interessati; l'uso delle armi è limitato all'autodifesa e alla difesa del mandato, delle infrastrutture o della popolazione civile.

Finora solo pochi interventi hanno perseguito il mandato di ristabilire la pace (*peace enforcement*). In questi casi il ricorso alle forze armate è consentito anche per l'attuazione del mandato e non è necessaria l'autorizzazione delle parti interessate.

5.2.3. Invio di missioni di pace ONU da parte del Consiglio di sicurezza

Uno degli strumenti più importanti che il Consiglio di sicurezza ha a disposizione per il mantenimento della pace internazionale è costituito dall'invio delle missioni di pace. Sebbene le missioni di pace non siano menzionate esplicitamente nella Carta, negli anni si sono però dimostrate uno strumento adeguato per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionali.

Come stabilito al capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, e previa autorizzazione del Paese ospite, il Consiglio di sicurezza può inviare missioni di pace non militari, denominate missioni politiche speciali (*special political missions*), atte a svolgere compiti politici, fra l'altro nell'ambito dei buoni uffici o del supporto alle elezioni. Per esempio l'*Ufficio delle Nazioni Unite in Burundi* (BNUB) ha sostenuto il Paese africano fino alla fine del 2014 in vari ambiti fra cui il rafforzamento delle istituzioni nazionali, la promozione del dialogo, l'elaborazione del passato e la tutela dei diritti dell'uomo. Le missioni politiche di pace possono essere inviate anche per iniziativa dell'Assemblea Generale o del Segretario Generale, ma di fatto, nella maggior parte dei casi, i mandati vengono emanati dal Consiglio di sicurezza. Al momento, nel mondo, sono attive sul campo 13 missioni politiche non militari delle Nazioni Unite.

A differenza delle missioni politiche di pace, l'invio delle cosiddette missioni di *mantenimento della pace* (*peacekeeping operations*) compete di principio esclusivamente al Consiglio di sicurezza. Oltre a componenti civili e di polizia, nell'ambito di queste missioni possono essere anche impiegati sia osservatori ed esperti militari non armati sia truppe armate a scopo di autodifesa o a protezione della popolazione civile (i cosiddetti caschi blu), ma sempre con l'esplicito consenso o addirittura su richiesta degli Stati interessati.

Secondo i dati forniti dall'ONU, a inizio dicembre 2014 erano in corso 16 missioni di mantenimento della pace con dispiegamento di oltre 120 000 persone, tra cui più di 90 000 soldati, 1750 osservatori militari, circa 12 500 agenti di polizia e oltre 17 000 impiegati civili e volontari provenienti da oltre 120 Paesi. In complicate situazioni di conflitto, le missioni dell'ONU per il mantenimento della pace svolgono importanti compiti di supporto militari, civili e di polizia, ad esempio nell'ambito dell'attuazione degli accordi di pace, dei diritti dell'uomo, della sorveglianza delle frontiere, delle riforme delle forze armate, in ambito di polizia e nelle operazioni di sminamento, oppure nell'ambito della preparazione di elezioni e nei processi di costruzione delle istituzioni statali. Oggi i mandati complessi che combinano elementi militari e non militari rappresentano la norma. Di regola, quindi, le missioni dell'ONU per il mantenimento della pace comprendono ormai una parte importante di personale civile e la collaborazione con i vari attori del sistema ONU e con le organizzazioni regionali assume un'importanza crescente.

5.2.4. Capitolo VIII, accordi regionali e cooperazione con organizzazioni regionali

Al *capitolo VIII* la Carta offre al Consiglio di sicurezza la possibilità di coordinare il controllo e il mantenimento della pace mondiale attraverso le cosiddette *organizzazioni regionali*. Il Consiglio di sicurezza ha utilizzato efficacemente questa opzione in diversi conflitti in tutto il mondo. Fanno parte delle organizzazioni regionali, per esempio, l'Unione Africana (UA) e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Con questo tipo di accordi regionali il Consiglio di sicurezza vuole coinvolgere in tentativi internazionali di mediazione e risoluzione anche organizzazioni e Paesi che potrebbero essere direttamente interessati da un conflitto. Nelle missioni di pace le organizzazioni regionali possono fare affidamento su importanti vantaggi comparativi, in particolare grazie alle loro conoscenze delle condizioni e delle lingue locali e a costi di intervento più contenuti.

Con il capitolo VIII nel sistema ONU si introduce un elemento di sussidiarietà che consente al Consiglio di sicurezza e all'Organizzazione stessa di ricorrere a meccanismi regionali nella risoluzione delle crisi e nelle operazioni di mantenimento della pace a livello internazionale.

5.2.5. Competenze del Consiglio di sicurezza nell'ambito della giustizia penale internazionale

Sebbene non sia un tribunale, il Consiglio di sicurezza possiede delle competenze nell'ambito della giustizia penale internazionale. Nella Carta dell'ONU tali competenze non vengono menzionate esplicitamente, ma si sono affermate nel corso del tempo come mezzo per l'attuazione del suo mandato. Il Consiglio di sicurezza può costituire tribunali speciali per il perseguimento penale di crimini di guerra, come avvenne negli anni 1990 nella ex Jugoslavia o in Ruanda, oppure può conferire un incarico a commissioni di inchiesta internazionali indipendenti.

Ai sensi dell'articolo 13 lettera b dello Statuto di Roma, il Consiglio di sicurezza, nell'ambito di quanto previsto al capitolo VII, ha anche la possibilità di segnalare, mediante decisione, alla Corte penale internazionale (CPI) determinate situazioni di conflitto, segnatamente quando i tribunali nazionali competenti non vogliono o non sono nella condizione di indagare su gravi violazioni dei diritti dell'uomo e su violazioni del diritto internazionale umanitario ed eventualmente di punirle. Su tale base il Consiglio di sicurezza ha deferito alla CPI la situazione in Darfur nel 2005 e la situazione in Libia nel 2011. Il Consiglio di sicurezza ha inoltre la competenza di sospendere per un anno un procedimento davanti alla Corte ai sensi dell'articolo 16

dello Statuto di Roma. Le relazioni fra le Nazioni Unite e la Corte penale internazionale sono regolate da un accordo speciale fra le due organizzazioni stipulato nel 2004.

5.2.6. Ulteriori competenze del Consiglio di sicurezza

La Carta conferisce al Consiglio di sicurezza anche competenze procedurali all'interno del sistema ONU. Ai sensi dell'articolo 97 della Carta, il Consiglio di sicurezza sottopone per esempio delle proposte all'Assemblea Generale per l'elezione del Segretario Generale delle Nazioni Unite. Il Consiglio di sicurezza, insieme all'Assemblea Generale, è inoltre responsabile dell'elezione dei giudici della Corte internazionale di Giustizia (CIG) con sede all'Aia, nonché delle domande di adesione all'ONU. I candidati possono infatti essere accettati come Stati membri delle Nazioni Unite su proposta del Consiglio di sicurezza e se ottengono una maggioranza di due terzi nell'Assemblea Generale.

5.3. Composizione e adesione

Dal 1965 il Consiglio di sicurezza ha 15 membri, di cui cinque (Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti) sono permanenti e provvisti del cosiddetto potere di veto che conferisce loro diritti di voto speciali, mentre i restanti dieci vengono eletti per mandati di durata biennale.

Da anni ormai l'Assemblea generale porta a più riprese il dibattito su un possibile ampliamento del numero di membri del Consiglio, ma il processo negoziale è tuttora fermo. Pur appoggiando in linea di principio questa richiesta, tesa a migliorare l'efficacia e la rappresentatività del Consiglio di sicurezza, la Svizzera non svolge un ruolo attivo nel dibattito sull'ampliamento, preferendo concentrare i suoi sforzi sulla questione relativa ai metodi di lavoro. Nel 2005, in associazione con altri quattro Stati, la Svizzera è stata infatti fautrice della cosiddetta «iniziativa degli S-5» volta proprio a migliorare i metodi di lavoro del Consiglio. Dal 2013 questo impegno viene portato avanti nell'ambito del cosiddetto gruppo ACT (*accountability, coherence, transparency*). Questo gruppo di Stati, che riunisce attualmente ben 23 membri, è coordinato dalla Svizzera.

Per garantire in ogni momento un'adeguata rappresentanza di tutte le regioni del mondo in seno al Consiglio di sicurezza, gli Stati membri dell'ONU si sono accordati su una chiave di ripartizione dei mandati non permanenti all'interno del Consiglio in base a gruppi regionali: sono così previsti cinque seggi per il gruppo africano e per il gruppo Asia e Pacifico, due seggi per il gruppo America latina e Caraibi e per il gruppo degli Stati occidentali e altri (gruppo WEOG, *Western European and Other States Group*) e, infine, un seggio per i Paesi dell'Europa orientale.

Per essere eletti nel Consiglio di sicurezza è richiesta una maggioranza dei due terzi dei voti dell'Assemblea generale dell'ONU. Le elezioni per il Consiglio di sicurezza si tengono una volta all'anno, per sostituire alternativamente cinque dei dieci Stati membri non permanenti.

Dal 1946 a oggi sono stati rappresentati nel Consiglio 125 Stati, ovvero all'incirca due terzi degli attuali membri delle Nazioni Unite. Dei 29 membri del gruppo WEOG, oltre alla Svizzera non hanno mai occupato un seggio nel Consiglio di sicurezza solamente il Principato di Andorra, l'Islanda, il Liechtenstein, il Principato di Monaco, Israele e San Marino (questi ultimi due Paesi sono candidati per un mandato rispettivamente nel biennio 2019–2020 e 2021–2022). Tra i Paesi che hanno già fatto parte in passato del Consiglio di sicurezza non mancano anche alcuni Stati neutrali. Quanto alla frequenza di attribuzione di un seggio all'interno del Consiglio, non si riscontrano particolari

differenze fra i Paesi neutrali e i Paesi che, pur non essendolo, sono comparabili alla Svizzera in virtù delle loro dimensioni e di un profilo analogo in seno all'ONU: Belgio, Danimarca, Norvegia e Nuova Zelanda hanno già fatto parte quattro volte del Consiglio di sicurezza, Costa Rica, Irlanda, Austria e Svezia tre volte, la Finlandia due (cfr. anche cap. 6.3).

Gli ultimi anni hanno visto crescere l'interesse nei confronti dei mandati nel Consiglio di sicurezza, in generale ma anche e soprattutto all'interno del gruppo WEOG. È dimostrato che i Paesi paragonabili alla Svizzera per dimensioni e posizioni politiche tendono in media a candidarsi per un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza a intervalli di circa 20 anni.

Conformemente all'articolo 98 della Carta delle Nazioni Unite, oltre ai Paesi membri prendono parte alle riunioni del Consiglio di sicurezza anche il Segretario generale e i rappresentanti da esso designati. Questi membri non dispongono tuttavia di alcun diritto di voto all'interno del Consiglio: il loro compito consiste nel seguire e sostenere i lavori del Consiglio con giudizi e valutazioni neutrali della situazione. Oltre a ciò, il Segretariato dell'ONU è responsabile della documentazione, valutazione e archiviazione dei verbali delle riunioni e delle decisioni del Consiglio di sicurezza.

5.4. Procedure e metodi di lavoro

Conformemente agli articoli 24 e 28 della Carta delle Nazioni Unite, nonché in virtù delle particolari responsabilità che gli competono, il Consiglio di sicurezza deve essere in grado di riunirsi in qualsiasi momento in caso di crisi. Secondo la prassi odierna, nella sede principale delle Nazioni Unite a New York si tengono ogni settimana numerose riunioni formali e informali. I membri del Consiglio sono tenuti ad avere in qualsiasi momento nella sede principale di New York un/a rappresentante permanente che possa dunque partecipare a eventuali riunioni urgenti del Consiglio di sicurezza benché convocate con brevissimo preavviso. Gli Stati membri del Consiglio di sicurezza si tengono in stretto contatto anche al di fuori delle sale riunioni, non soltanto a New York ma anche nelle varie capitali e attraverso le rispettive reti esterne.

Nel 2014 il Consiglio di sicurezza ha tenuto complessivamente 430 riunioni, 241 delle quali aperte anche a Paesi non membri del Consiglio stesso. Oltre che per discussioni formali, il Consiglio di sicurezza si è riunito anche per consultazioni informali, per le quali è riservata appositamente una sala attigua a quella utilizzata per le riunioni. Benché le riunioni siano fondamentalmente confidenziali, i membri del Consiglio e in particolare il Presidente del Consiglio sono liberi di informare in maniera adeguata i Paesi non membri sull'esito dei colloqui. Oggi un crescente numero di membri del Consiglio si avvale di svariati canali per tenere aggiornati gli Stati membri delle Nazioni Unite sullo stato degli attuali affari del Consiglio. La Svizzera accoglie con favore tali sviluppi poiché vanno nella direzione di una maggiore trasparenza dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza, come da anni invocato dal nostro Paese.

Secondo il regolamento interno del Consiglio, sia le votazioni sia l'adozione di decisioni all'unanimità devono avere luogo esclusivamente nel corso di riunioni pubbliche e formali del Consiglio di sicurezza. Tutti i verbali, le trascrizioni e i risultati delle votazioni delle riunioni del Consiglio sono documenti pubblici in gran parte consultabili online. Tutte le riunioni formali del Consiglio vengono registrate e archiviate, sia verbalmente sia visivamente, nelle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite

(arabo, cinese, inglese, francese, russo e spagnolo).⁸ Le riunioni informali non vengono invece registrate.

5.4.1. Agenda

Conformemente all'articolo 34 della Carta delle Nazioni Unite, Il Consiglio di sicurezza è autorizzato e, di conseguenza, esplicitamente incaricato, di fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare a tensioni internazionali allo scopo di determinare se tale controversia o situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Le questioni regolarmente discusse dal Consiglio di sicurezza sono inserite nella sua agenda permanente, ma possono essere messi in qualsiasi momento all'ordine del giorno anche altri eventi o sviluppi, su richiesta di un membro del Consiglio o, secondo l'articolo 99 della Carta, su richiesta del Segretario generale.

Il 1° gennaio 2015 l'agenda permanente del Consiglio di sicurezza conteneva 49 punti, tra cui 26 situazioni nazionali. Dagli anni 1990 il Consiglio di sicurezza affronta sempre più di frequente anche questioni tematiche che possono pregiudicare la pace internazionale e che non costituiscono fenomeni limitati a singoli Paesi o regioni. Su 49 punti da trattare, 23 riguardavano questioni tematiche. Tra i temi più noti si possono citare: la protezione della popolazione civile nei conflitti armati, la protezione del personale umanitario, donne e sicurezza, i minori nei conflitti armati, la pirateria, l'impunità per i crimini internazionali, le minacce alla sanità pubblica mondiale (HIV, Ebola), la riforma del settore della sicurezza, la prevenzione dei conflitti armati, il terrorismo, la riforma dei metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza e la collaborazione con le organizzazioni regionali. La gamma di temi all'ordine del giorno si amplia di pari passo con la crescente complessità dei conflitti e delle proposte di soluzione della nostra epoca, di cui il Consiglio di sicurezza tiene debitamente conto.

5.4.2. Decisioni e prese di posizione

Il Consiglio di sicurezza conosce principalmente tre forme di prese di posizione o decisioni: il comunicato stampa, la dichiarazione presidenziale e la risoluzione. Il Consiglio di sicurezza si avvale di un comunicato stampa per illustrare ai media la sua posizione rispetto a una determinata questione o per informarli sullo stato delle discussioni in corso. Benché siano adottati per consenso, i comunicati stampa non hanno il valore di una decisione formale.

Una dichiarazione presidenziale è una presa di posizione del Consiglio di sicurezza e viene anch'essa adottata per consenso. Il Consiglio di sicurezza emana una simile dichiarazione per esprimersi, per esempio, su un conflitto specifico o su un tema, ma anche per ribadire elementi di precedenti risoluzioni o per aprire la strada a future decisioni.

La risoluzione, infine, rappresenta la forma più incisiva che può assumere una deliberazione del Consiglio di sicurezza e può essere utilizzata anche per l'adozione di decisioni a carattere vincolante. Benché la Carta dell'ONU non prescriva una determinata forma per le decisioni del Consiglio, nella prassi tutte le decisioni vincolanti sono adottate sotto forma di risoluzioni. Una risoluzione può eventualmente contenere elementi giuridicamente vincolanti, ma non si tratta di un requisito obbligatorio. A tal proposito, nella prassi si è dimostrato come i provvedimenti vincolanti quali sanzioni o l'invio di missioni armate siano adottati in linea di principio ai sensi del capitolo VII.

⁸ www.un.org/sc; www.webtv.un.org.

5.4.3. Deliberazioni e diritto di veto

In linea di principio, ogni Stato membro del Consiglio di sicurezza dispone di un voto. Per adottare una risoluzione sono necessari nove voti favorevoli. In virtù dell'articolo 27 capoverso 3 della Carta, i membri permanenti dispongono in aggiunta di un cosiddetto diritto di veto, con il quale possono impedire l'adozione di una decisione, comprese anche tutte le risoluzioni concernenti raccomandazioni di voto per la carica di Segretario generale oppure l'ammissione di nuovi Stati membri all'interno dell'Organizzazione. Un'astensione non si configura come un veto.⁹

La presenza del diritto di veto fa sì che di norma i progetti approdino al Consiglio di sicurezza per la relativa votazione solamente quando sono ormai equilibrati e tengono sufficientemente conto degli interessi di tutti gli attori determinanti. Tuttavia il Consiglio federale reputa ormai superate, ai giorni nostri, talune premesse legate alla politica estera e ai rapporti di potere che nel secondo dopoguerra hanno portato all'affermazione del diritto di veto. Per tale ragione, dal 2005 il nostro Paese chiede con decisione al Consiglio di sicurezza, ufficialmente così come nell'ambito dell'impegno messo in campo per migliorare i metodi di lavoro del Consiglio, di riconsiderare l'attuale prassi del veto. Nel contesto di iniziative diplomatiche, da anni la Svizzera fa appello ai membri permanenti del Consiglio di sicurezza affinché rinuncino volontariamente al loro diritto di veto nei casi di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità. Il nostro Paese sosterebbe con coerenza questa posizione anche nel corso di un'eventuale rappresentanza all'interno del Consiglio di sicurezza.

5.4.4. Presidenza a rotazione

La presidenza del Consiglio viene assegnata a rotazione ogni mese seguendo l'ordine alfabetico crescente, in lingua inglese, dei nomi degli Stati membri rappresentati nel Consiglio. Sedendo nel Consiglio per un periodo di due anni, i membri non permanenti assumono questa carica una-due volte nell'arco del loro mandato. I compiti e le competenze del Presidente del Consiglio sono principalmente di natura procedurale, amministrativa e rappresentativa e includono per esempio la convocazione e la direzione delle riunioni del Consiglio, la redazione di rapporti e il coordinamento della corrispondenza del Consiglio, i contatti con il Segretario generale e il Segretariato dell'ONU e la diffusione delle informazioni sulle decisioni del Consiglio destinate agli Stati membri e all'opinione pubblica mondiale. Il Presidente del Consiglio è altresì responsabile dei punti all'ordine del giorno nelle singole riunioni nonché del programma di lavoro mensile. Sotto tutti i restanti aspetti, lo Stato che detiene la presidenza di turno è del tutto equiparato agli altri membri del Consiglio. Il Presidente non ha voto decisivo.

5.4.5. Organi sussidiari del Consiglio di sicurezza

L'articolo 29 della Carta autorizza il Consiglio di sicurezza a istituire, per l'adempimento delle sue funzioni, dei cosiddetti organi sussidiari sotto forma di comitati e gruppi di lavoro. Questi ultimi preparano le consultazioni e le decisioni del Consiglio in merito a temi tecnici, procedurali e sostanziali, o vigilano sulla loro attuazione. In tal modo le consultazioni del Consiglio di sicurezza relative all'applicazione di un regime sanzioni, a domande di adesione da parte di nuovi Stati membri (come quella avanzata dalla Svizzera nel 2002) o a misure di lotta contro il terrorismo internazionale vengono preparate in vari organi sussidiari prima di giungere alla loro eventuale approvazione formale in seno al Consiglio. Al 1° gennaio 2015 si contavano complessivamente 31 organi sussidiari del Consiglio di sicurezza. I 15

⁹ Il diritto di veto non si applica a questioni procedurali dove è sufficiente un quorum di nove voti a favore a prescindere da eventuali voti contrari dei membri permanenti (art. 27 cpv. 2 della Carta).

membri del Consiglio sono rappresentati in linea di massima in tutti gli organi associati al Consiglio di sicurezza. I comitati permanenti sono presieduti di volta in volta dal Presidente del Consiglio di turno nel mese in questione, quelli non permanenti invece da uno o più membri eletti del Consiglio per la durata di un anno ciascuno.

Sebbene totalmente indipendenti nella loro attività giudiziaria, anche i tribunali speciali internazionali¹⁰ sono considerati formalmente organi sussidiari del Consiglio di sicurezza se sono stati istituiti o autorizzati da esso. Occupa una posizione particolare come organo sussidiario del Consiglio di sicurezza la Commissione per il consolidamento della pace. La cosiddetta *Peacebuilding Commission* è un organo consultivo intergovernativo, istituito congiuntamente dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e dal Consiglio di sicurezza, il cui scopo è assistere a livello politico gli Stati che si trovano in situazioni di post-conflitto, fornendo loro supporto nella mobilitazione di risorse e promuovendo l'attenzione e un atteggiamento coerente della comunità internazionale nei loro confronti. In tal modo, la Commissione svolge anche un'importante funzione di ponte tra le misure post-conflitto adottate nell'immediato dal Consiglio di sicurezza e l'impegno profuso nel lungo periodo dal sistema ONU nel settore dello sviluppo. Delle configurazioni della *Peacebuilding Commission* dedicate a delle situazioni specifiche si concentrano sui seguenti Paesi: Burundi, Repubblica Centrafricana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia e Sierra Leone. In veste di presidente della configurazione specifica sul Burundi, la Svizzera sostiene con misure mirate il processo di pace in questo Paese. Come esempio dell'impegno svizzero in tal senso si può citare il contributo all'organizzazione, nell'ottobre 2012 a Ginevra, di una conferenza dei partner in occasione della quale il Burundi ha potuto presentare il suo programma di sviluppo e cercare così donatori per la sua realizzazione.

6. Conciliabilità di un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza con la neutralità svizzera

Nel presente capitolo sono illustrate le ragioni per cui un eventuale seggio della Svizzera nel Consiglio di sicurezza è pienamente conciliabile con il diritto della neutralità e con la politica di neutralità del nostro Paese.¹¹

6.1. Gli obblighi di uno Stato neutrale

Il diritto della neutralità stabilisce i diritti e gli obblighi esistenti tra Stati belligeranti e Stati neutrali nel contesto di un conflitto armato internazionale. Esso è disciplinato dalle Convenzioni dell'Aia del 1907 concernenti i diritti e i doveri delle potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra e di guerra marittima e dal diritto consuetudinario internazionale. In origine, il limite principale per gli Stati neutrali consisteva nella rinuncia a impegnarsi in un conflitto armato tra Stati per l'imposizione di obiettivi politici. Nel frattempo, tuttavia, il divieto dell'uso della forza si è imposto a tutti gli Stati in seno all'ONU.

¹⁰ Da non confondere con la Corte internazionale di Giustizia CIG (*International Court of Justice ICJ*), che ai sensi della Carta dell'ONU costituisce un organo principale indipendente dell'ONU. La CIG è competente in materia di divergenze e controversie internazionali tra Stati (p. es. controversie sui confini ecc.), ma non nell'ambito della giurisdizione *penale* internazionale.

¹¹ Queste considerazioni si fondano sulle basi concettuali del messaggio sull'iniziativa popolare «per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)» del 4 dicembre 2000. L'iniziativa popolare è stata accettata da popolo e Cantoni il 3 marzo 2002.

Oltre al divieto dell'uso della forza, i Paesi neutrali non hanno il diritto di sostenere o di ostacolare militarmente una delle parti coinvolte nel conflitto, in particolare mettendo a disposizione truppe o armi. Non devono inoltre mettere il loro territorio a disposizione dei belligeranti qualora questi ultimi intendano utilizzarlo a fini militari, per esempio per il transito delle truppe o il semplice sorvolo. In tempo di pace, il principale obbligo di un Paese in permanenza neutrale è quello di non assumere alcun impegno irrevocabile che gli impedirebbe di rispettare gli obblighi di neutralità in caso di conflitto. Da ciò consegue il divieto di installare basi militari straniere sul proprio territorio e di aderire ad alleanze militari come la NATO.

Il diritto della neutralità così riassunto si coniuga con la politica di neutralità. Quest'ultima raggruppa un insieme di misure che la Svizzera prende di propria iniziativa allo scopo di garantire l'efficacia e la credibilità della sua neutralità, così come è definita nel diritto specifico. L'attuazione di tale politica rientra nel potere discrezionale del singolo Stato interessato che tiene conto dell'evoluzione del contesto in materia di politica estera e di sicurezza. La politica di neutralità della Svizzera va di pari passo con la sua tradizione umanitaria e mira a renderla un attore solidale e responsabile nella lotta contro le cause della violenza, nella protezione delle vittime dei conflitti e nel ripristino della pace. Il principio di neutralità si concilia inoltre con quello dell'universalità e dello stato di diritto, sulla base dei quali la Svizzera intrattiene, nella misura del possibile, buone relazioni con tutti gli Stati del mondo sulla base comune del rispetto del diritto.

Non essendo un'alleanza militare, l'ONU, incluso il Consiglio di sicurezza, accetta la neutralità o il non allineamento dei suoi Stati membri. Un'analisi delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza adottate negli ultimi dieci anni mostra, da un lato, che una minima parte del lavoro del Consiglio di sicurezza implica l'assunzione di misure coercitive,¹² dall'altro che quando ciò si verifica la frequenza con cui tali misure coercitive si rapportano a un conflitto armato tra Stati (condizione necessaria per l'applicazione della neutralità) è bassa, in quanto i conflitti odierni sono in massima parte di natura interna. Infine, anche quando il Consiglio di sicurezza prende misure coercitive relative a conflitti armati internazionali, agisce su mandato di tutti gli Stati membri in qualità di custode dell'ordine mondiale incaricato di preservare e ristabilire la pace e non quindi come parte in causa nel conflitto. Le misure coercitive adottate nei confronti di uno Stato che minacci o che violi la pace non costituiscono azioni di guerra ai sensi del diritto della neutralità, ma sono destinate a ricordare a tale Stato che è tenuto a rispettare gli obblighi ai quali ha dato il proprio libero consenso aderendo alla Carta dell'ONU. Per questo motivo la neutralità non si applica alle misure coercitive adottate dal Consiglio di sicurezza.

In compenso, se il Consiglio di sicurezza non dovesse prendere misure pertinenti, la Svizzera, in caso di conflitto armato internazionale, potrebbe continuare a invocare la sua neutralità. Un seggio al Consiglio di sicurezza non cambierebbe tale stato di cose.

¹² In primo luogo, il Consiglio di sicurezza non adotta unicamente risoluzioni, ma dedica anche una parte importante delle proprie sedute al confronto e alle consultazioni (elezioni, riunioni di alto livello, riunioni con attori non membri del Consiglio di sicurezza, briefing dei presidenti dei tribunali internazionali, degli alti rappresentanti dell'ONU o di altri attori competenti, visite in loco). In secondo luogo, anche quando il Consiglio di sicurezza adotta delle risoluzioni, esse hanno spesso una portata tematica (si vedano, per esempio, le risoluzioni sullo stato di diritto o sulla prevenzione dei conflitti). Il fine di tali risoluzioni non è quello di prendere posizione o di emettere raccomandazioni su determinati Paesi o regioni, ma su temi concernenti la pace e la sicurezza in generale. In terzo luogo, anche quando il Consiglio di sicurezza adotta una risoluzione su un dato Paese o una data regione, lo fa spesso esulando dal capitolo VII. Infine, anche quando il Consiglio di sicurezza adotta una risoluzione su un dato Paese o una data regione ai sensi del capitolo VII, la risoluzione non impone necessariamente misure coercitive (sanzioni, autorizzazione all'uso della forza).

Questa è già stata, per esempio, la posizione della Svizzera rispetto al conflitto in Kosovo nel 1999 o a quello in Iraq del 2003. Mancando l'autorizzazione dell'ONU all'uso della forza, la Svizzera ha autorizzato i sorvoli verso le zone di conflitto solo per scopi umanitari e non militari.

6.2. La neutralità svizzera e la sicurezza collettiva

La neutralità è un principio importante della politica estera e di sicurezza della Svizzera. Dal punto di vista storico e costituzionale, non è mai stata un fine in sé, bensì uno degli strumenti che permettono alla Svizzera di operare per i propri obiettivi, in particolare di garantire la sua indipendenza e sicurezza, e di promuovere un ordine internazionale giusto e pacifico (art. 2 cpv. 4 Cost.). Per questo motivo i fondatori della Confederazione moderna hanno rinunciato a iscrivere la neutralità nell'articolo della Costituzione che enuncia gli scopi della Confederazione. Un seggio al Consiglio di sicurezza darebbe dunque un ulteriore impulso alla Svizzera nel conseguimento dei suoi scopi costituzionali: proteggere la propria indipendenza e sicurezza e promuovere un ordine internazionale giusto e pacifico.

L'impegno generale degli Stati membri dell'ONU a rinunciare all'uso della forza per far valere i propri interessi si concilia bene con la neutralità. Poiché numerosi conflitti o minacce di conflitti sono portati dinanzi al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, diventandone membro la Svizzera potrebbe portare avanti in questa sede il suo impegno a favore della pace. È infine nel suo interesse che prevalga un ordine pacifico basato sullo stato di diritto e quindi che il rispetto del diritto internazionale, in particolare del divieto dell'uso della forza, sia imposto a tutti gli Stati. La Svizzera riconosce pertanto che non vi può essere un comportamento neutrale tra uno Stato che viola la pace o mette gravemente a rischio l'ordine internazionale e l'insieme degli altri membri della comunità internazionale che cerca di richiamarlo all'ordine.

Dato il carattere globale e multidimensionale delle sfide in materia di sicurezza, l'interesse della Svizzera a partecipare a un sistema di sicurezza collettiva efficiente e funzionale ne risulta rafforzato.¹³ La Svizzera persegue tale obiettivo di politica estera rimanendo tuttavia fedele alla sua neutralità e utilizzando il margine di manovra di cui dispone. Sin dagli anni 1990, il Consiglio federale ricorda regolarmente che la neutralità consente la partecipazione a sistemi internazionali di mantenimento della pace e della sicurezza e azioni concertate contro minacce comuni. Il Consiglio di sicurezza è giustamente l'organo al quale è delegato il sistema di sicurezza collettiva a livello mondiale. Gli Stati gli hanno conferito «la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» (art. 24 cpv. 1 della Carta). Diventando membro del Consiglio di sicurezza, la Svizzera servirebbe quindi la propria sicurezza e quella della comunità internazionale.

6.3. L'esperienza degli Stati neutrali al Consiglio di sicurezza

Come già segnalato nel paragrafo 5.3, anche Stati neutrali siedono sempre più spesso nel Consiglio di sicurezza. Ne sono un esempio: Austria (ultimo seggio non permanente 2009/2010), Costa Rica (ultimo seggio non permanente 2008/2009), Irlanda (ultimo seggio non permanente 2001/2002) e Finlandia (ultimo seggio non permanente 1989/1990, candidata per il biennio 2011/2012 e il biennio 2029/2030). Questi Stati non

¹³ 99.056 Sicurezza attraverso la cooperazione, Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000) del 7 giugno 1999 (FF 1999 6561).

sono mai stati costretti, a motivo della loro neutralità, a esprimersi contro una risoluzione del Consiglio di sicurezza o ad astenersi dal voto. La ricorrente attribuzione di un seggio a Paesi neutrali permette di dedurre che non vengono messi in discussione né la credibilità della neutralità né un impegno attivo all'interno del Consiglio di sicurezza. Lo hanno confermato, tra le altre cose, le esperienze dell'Austria, che dal 2008 sono state oggetto di studi approfonditi da parte del DFAE e di entrambe le CPE. Nel caso dell'Austria la neutralità si è rivelata addirittura vantaggiosa in quanto ha favorito lo sviluppo di una politica indipendente e dunque credibile all'interno del Consiglio di sicurezza. In quest'ottica la neutralità rappresenterebbe un vantaggio anche per la Svizzera e un incentivo a impegnarsi in modo costruttivo all'interno del Consiglio di sicurezza.

Gli Stati di cui sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità nei confronti di un conflitto e che non hanno alcun interesse nazionale diretto o nascosto alla sua risoluzione, sono predisposti a svolgere il ruolo di mediatore imparziale («*honest broker*»). La politica estera della Svizzera, e la sua tradizione in materia di buoni uffici, la pongono in una posizione privilegiata per svolgere tale funzione. Tuttavia, questi servizi sono sempre più spesso affidati a organizzazioni internazionali, in primis proprio all'ONU. È dunque importante che la Svizzera unisca i suoi sforzi a quelli dell'ONU.

L'esperienza degli Stati neutrali al Consiglio di sicurezza mostra che la neutralità e il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU si rafforzano reciprocamente allo scopo di mantenere una coesistenza pacifica in seno alla comunità internazionale, di prevenire i conflitti e di preservare l'integrità e l'indipendenza degli Stati. Mentre l'efficacia del sistema di sicurezza collettiva presuppone un ampio consenso da parte dei membri della comunità internazionale, la neutralità sviluppa tutti i suoi effetti in caso di assenza di unanimità. Così, uno Stato neutrale che aderisce al sistema di sicurezza collettiva è doppiamente impegnato a favore della pace.

6.4. I principi guida dell'impegno della Svizzera come Stato neutrale

6.4.1. Il rispetto del diritto internazionale

La Svizzera fa ricorso alla neutralità allo scopo di garantire la sua indipendenza e la sua sicurezza e di operare per un ordine internazionale giusto e pacifico. L'obiettivo fondamentale della neutralità svizzera coincide con quello dell'ONU, nella misura in cui questa Organizzazione sostituisce alla legge del più forte e alla giustizia sommaria un sistema basato sul diritto per «salvare le future generazioni dal flagello della guerra». Presentando la propria candidatura al Consiglio di sicurezza, la Svizzera si impegna a rimanere fedele ai fini comuni della neutralità e del sistema dell'ONU. Il diritto svizzero e il diritto internazionale saranno il suo punto di riferimento in questo senso. Ciò implica, in particolare, che la Svizzera si atterrà alle esigenze e ai limiti delle norme che vincolano il Consiglio di sicurezza, sanciti prima di tutto dalla Carta dell'ONU.¹⁴

La Carta subordina l'azione del Consiglio di sicurezza al rispetto dei fini e dei principi dell'ONU (art. 24 cpv. 2 della Carta che rimanda agli art. 1 e 2 dello stesso). La Svizzera sarebbe quindi vincolata ad essi non solo in qualità di membro dell'ONU, ma anche di membro del Consiglio di sicurezza. In particolare, tra questi fini e principi figurano il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'eguaglianza

¹⁴ La Carta non conferisce al Consiglio di sicurezza un potere assoluto, bensì poteri specifici, come sottolineato dalla sentenza sull'appello della difesa concernente l'eccezione pregiudiziale di incompetenza del YCTY del 2.10.1995, con particolare riferimento al cpv. 28 (<http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm>, disponibile solo in francese).

sovrana degli Stati, la buona fede e la composizione pacifica delle controversie. La Svizzera continuerebbe inoltre a fare riferimento alle norme di diritto internazionale che la vincolano, soprattutto quelle valide per tutti gli Stati, sia che essi agiscano individualmente o congiuntamente, cioè le regole imperative del diritto internazionale (*jus cogens*), il diritto consuetudinario internazionale e i principi generali del diritto internazionale. Non contravverrebbe nemmeno all'articolo 103 della Carta, secondo il quale gli obblighi sanciti dallo stesso prevalgono sugli obblighi derivanti da qualsiasi altro accordo internazionale.

Il Consiglio di sicurezza rispetta le predette norme. Se un giorno un progetto di risoluzione non dovesse tenerne conto, la Svizzera si impegnerebbe a negoziare per modificare il progetto e in caso di mancato successo, si riserverebbe il diritto di non votare a favore della risoluzione. Ciò varrebbe in particolare nel caso in cui la risoluzione dovesse costituire una minaccia per i fini comuni della neutralità e del sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, vale a dire la pace e la sicurezza internazionali. In questo modo, la Svizzera beneficerebbe di un'ulteriore garanzia di non essere mai in contraddizione con la propria neutralità.

6.4.2. I principi guida nell'uso della forza

Al capoverso 4 dell'articolo 2 la Carta delle Nazioni Unite vieta espressamente agli Stati membri di fare ricorso alla minaccia o all'uso della forza contro qualsiasi Stato. La Carta contempla solo due eccezioni: la legittima difesa (art. 51) e le misure militari autorizzate dal Consiglio di sicurezza (art. 42). La questione della neutralità si pone solo nel caso di un conflitto armato tra Stati o tra gruppi di Stati, poiché la neutralità è applicabile solo nel contesto di conflitti armati internazionali.

Come attestato dalla prassi seguita dalla Svizzera, la partecipazione attiva agli interventi militari decisi dal Consiglio di sicurezza in virtù dell'art. 42 della Carta è compatibile con la nostra neutralità. Logicamente, lo è quindi anche la partecipazione al processo decisionale in merito al mandato di tali operazioni.

La Svizzera deciderebbe in merito all'opportunità di approvare un'azione militare considerando anzitutto la salvaguardia dei propri interessi e valori e l'adempimento del proprio dovere di solidarietà. La compatibilità con la neutralità non implica che la Svizzera si esprimerebbe automaticamente a favore di un'autorizzazione dell'uso della forza. Essa esaminerebbe con attenzione tutti gli elementi alla luce delle norme di diritto internazionale e di altri criteri concernenti l'autorizzazione all'uso della forza, come la legittimità del motivo o la proporzionalità dei mezzi.

6.4.3. I principi guida nelle operazioni di mantenimento della pace

I capitoli VI e VII della Carta dell'ONU danno la possibilità al Consiglio di sicurezza di avviare operazioni di mantenimento della pace, con o senza l'autorizzazione all'uso della forza. Una partecipazione armata della Svizzera a una missione di pace dell'ONU, anche nel contesto di un conflitto armato internazionale, è conforme alla neutralità del nostro Paese.¹⁵ Il Parlamento ha posto le basi di questo principio procedendo alla revisione della legge sull'esercito (art. 66a).¹⁶ Essa prevede che le truppe svizzere all'estero, operanti nel quadro di un'operazione di mantenimento della pace su mandato dell'ONU, possano essere armate per garantire la loro sicurezza e portare a termine la

¹⁵ Messaggio del 4 dicembre 2000 sull'iniziativa popolare «per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)», FF **2001** 1035 segg., pag. 1067.

¹⁶ Legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM) (Armamento), modifica del 6 ottobre 2000, FF **2000** 4481.

loro missione. Una partecipazione dei soldati svizzeri ai combattimenti in occasione di eventuali operazioni di imposizione della pace è esclusa secondo la legge sull'esercito.

Essendo compatibile con la partecipazione attiva alle operazioni di mantenimento della pace decise dal Consiglio di sicurezza, la nostra neutralità permette dunque anche di partecipare alle decisioni relative all'affidamento dei relativi mandati. Indipendentemente dal fatto che la Svizzera voti a favore o contro una risoluzione che autorizzi un'operazione di mantenimento della pace in cui si faccia uso della forza in virtù del capitolo VII della Carta, la partecipazione della Svizzera sarebbe lasciata al suo libero giudizio, come previsto per qualsiasi Stato non membro del Consiglio di sicurezza (art. 42 della Carta). Un seggio al Consiglio di sicurezza non rimetterebbe quindi in questione la prassi della Svizzera in materia di impieghi dell'esercito all'estero.

La Svizzera continuerebbe a essere prevalentemente attiva nell'ambito della promozione civile della pace ed eventuali richieste di un impegno militare sarebbero, come è avvenuto finora, esaminate di volta in volta dal Consiglio federale. Il Consiglio federale ricorda inoltre che le risoluzioni che autorizzano l'uso della forza o minacciano di farne uso rappresentano un'eccezione e vengono emanate raramente. Il Consiglio di sicurezza affronta le crisi in primo luogo avvalendosi di strumenti politici. Dato che la Carta non impone l'obbligo di mettere del personale a disposizione di tali operazioni (nemmeno ai membri del Consiglio di sicurezza che hanno preso la decisione in merito al mandato dell'operazione), la Svizzera invierebbe soldati armati solo per garantire la loro protezione e non per partecipare ai combattimenti, così come previsto dalla legge sull'esercito. Continuerebbe peraltro a partecipare al finanziamento di tali operazioni, come già fa in qualità di Stato non membro del Consiglio di sicurezza.

6.4.4. I principi guida in materia di sanzioni

La Carta dà al Consiglio di sicurezza la facoltà di imporre sanzioni, in particolare in materia di finanze, viaggi, trasporto aereo o armi, che implicano un obbligo di partecipazione degli Stati membri (art. 41 della Carta). Le sanzioni rappresentano uno strumento cruciale, ancorché imperfetto, di prevenzione delle minacce per la pace e la sicurezza internazionali senza l'uso della forza in quanto sono misure ad hoc che consentono di esercitare pressioni sui dirigenti politici e sulle élite limitando tuttavia le conseguenze sul piano umanitario. Alcune sanzioni, anche modeste, possono avere un effetto altamente simbolico. La semplice minaccia di sanzioni può costituire un potente mezzo di dissuasione e di prevenzione.

Sin dall'inizio degli anni 1990, cioè un decennio prima di diventare membro delle Nazioni Unite, la Svizzera ha comunque adottato le sanzioni dell'ONU in base alla legge sugli embarghi, senza che per questo venisse messa in discussione la sua neutralità. Per quanto riguarda gli embarghi sulle armi, la legislazione svizzera concernente il materiale bellico vieta, per di più, in maniera autonoma, le esportazioni verso qualsiasi Paese coinvolto in un conflitto armato internazionale, tenendo così conto di considerazioni di politica di neutralità.

La Svizzera si impegna attivamente affinché le sanzioni rispettino alcuni criteri riconosciuti anche dall'ONU. Un seggio al Consiglio di sicurezza le permetterebbe di proseguire tali sforzi dall'interno. In particolare, le sanzioni devono essere adeguatamente mirate, rispondere a obiettivi precisi, essere applicate e sorvegliate in maniera efficace in funzione di un insieme di criteri chiaramente definiti, ed essere soggette a un esame periodico. Qualora tali criteri non fossero rispettati, la Svizzera si riserverebbe il diritto di adeguare di conseguenza la propria posizione di voto su una risoluzione.

7. Aspetti pratici legati a un seggio nel Consiglio di sicurezza

In questa parte del rapporto sono messi in luce gli aspetti pratici connessi alla candidatura in corso e all'auspicato seggio nel Consiglio di sicurezza per il periodo 2023-2024.

7.1. Ambiti di attività del Consiglio di sicurezza particolarmente rilevanti per la Svizzera

Un eventuale seggio comporterebbe una collaborazione della Svizzera negli ambiti di attività del Consiglio di sicurezza. Tale collaborazione sarebbe in linea con l'impegno già profuso nei restanti organi dell'ONU in seno ai quali, fin dalla sua adesione alle Nazioni Unite nel 2002, dà un contributo attivo nel quadro di processi e iter consolidati. In virtù dell'eterogeneità e della varietà di temi di cui si occupa il Consiglio di sicurezza, molti dei tradizionali ambiti rilevanti per la Svizzera potrebbero essere affrontati direttamente all'interno del Consiglio. Importanti sarebbero soprattutto gli ambiti riportati di seguito.

7.1.1. Prevenzione della violenza e risoluzione pacifica dei conflitti

Le misure per la prevenzione del ricorso alla violenza e la risoluzione pacifica dei conflitti costituiscono una parte fondamentale delle consultazioni periodiche e dei dibattiti del Consiglio. Spesso si tratta di coadiuvare processi politici e di dotare i mandati relativi a missioni future delle necessarie componenti e capacità preventive. In questo ambito la Svizzera dispone di una competenza e di un'esperienza comprovate. Il Consiglio federale si aspetta che la Svizzera possa cogliere le opportunità offerte dalla sua credibilità, imparzialità e neutralità anche in veste di membro del Consiglio di sicurezza.

Già da anni la Svizzera partecipa regolarmente ai dibattiti aperti del Consiglio incentrati su aspetti legati alla risoluzione pacifica dei conflitti. Anche nel 2014 la Svizzera si è espressa regolarmente in seno al Consiglio¹⁷ per prendere posizione in merito a tematiche quali la protezione della popolazione civile in conflitti armati, le donne, la pace e la sicurezza, i bambini nei conflitti armati, la prevenzione dei conflitti e la mediazione o i metodi di lavoro del Consiglio di sicurezza.

Inoltre, nel 2014 la Svizzera si è impegnata anche a favore di questioni specifiche di singoli Paesi che figurano sull'agenda del Consiglio di sicurezza. In veste di Presidente della cosiddetta configurazione specifica sul Burundi della Commissione per il consolidamento della pace, il rappresentante svizzero dell'ONU a New York si è espresso durante le sedute pubbliche del Consiglio.

Dalla sua adesione all'ONU, la Svizzera si avvale regolarmente della possibilità di cofirmare formalmente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza (il cosiddetto «*co-sponsoring*» di una risoluzione). Attraverso il *co-sponsoring* la Svizzera può evidenziare in un'ottica politica il proprio impegno in un determinato ambito o mostrarsi solidale con la comunità internazionale in un contesto di crisi globale acuta.

¹⁷ Gli interventi della Svizzera dal 2004 in poi sono pubblicati sul sito Internet https://www.eda.admin.ch/eda/it/home/aussenpolitik/internationale_organisationen/vereinte_nationen/schweizer_engagement/reden-erklaerungen-der-schweiz.html.

Soprattutto in seguito a recenti considerazioni, lo scorso anno la Svizzera ha firmato non solo, come in passato, le risoluzioni ricorrenti per la protezione della popolazione civile o dei bambini coinvolti in conflitti armati, ma si è espressa anche a favore di importanti risoluzioni sull’Ebola e sulla problematica dei terroristi combattenti stranieri. Data la loro attualità e rilevanza globale, entrambe le risoluzioni sono state cofirmate da oltre 100 Paesi. Il *co-sponsoring* avviene tuttavia solo dopo che una risoluzione è stata formulata; in qualità di membro del Consiglio di sicurezza, la Svizzera potrebbe partecipare attivamente alla fase di elaborazione delle risoluzioni.

7.1.2. Giustizia penale internazionale

Questo aspetto del lavoro del Consiglio di sicurezza, già descritto in modo dettagliato nel presente rapporto, rientra direttamente nella sfera degli interessi e delle competenze della Svizzera. La Confederazione si impegna da anni, a più livelli, per il rafforzamento della giustizia penale internazionale. In particolare invita regolarmente il Consiglio di sicurezza a fare in modo che i crimini gravi vengano indagati e perseguiti in modo sistematico, indipendentemente da chi ne è l’autore. A causa della situazione particolarmente grave in Siria, a gennaio 2013 la Svizzera ha lanciato un’iniziativa, con la quale il Consiglio per la prima volta viene invitato a deferire la situazione in Siria alla Corte penale internazionale sulla base della competenza riconosciutagli. L’iniziativa è stata sostenuta formalmente da circa 60 Stati membri. Il 14 maggio 2014 i membri occidentali del Consiglio e la Giordania hanno presentato in merito una bozza di risoluzione, fallita tuttavia a causa del veto di Russia e Cina. L’episodio ha dato nuovo slancio alla richiesta collettiva di numerosi Stati di una limitazione volontaria del diritto di veto nei casi di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l’umanità. L’iniziativa della Svizzera ha contribuito inoltre in modo significativo a non far sparire dall’agenda politica dell’ONU l’esigenza che qualcuno venga chiamato a rendere conto di quanto sta avvenendo in Siria. La Svizzera offre altresì da anni supporto politico alla Corte penale internazionale difendendo in particolare la sua credibilità e indipendenza, sostenendola contro la ricorrente critica per cui si occuperebbe ingiustificatamente solo delle situazioni che interessano il Sud del mondo e richiedendo una collaborazione costruttiva con il Consiglio di sicurezza.

7.1.3. Operazioni di pace dell’ONU

In merito alle decisioni relative all’invio di operazioni di mantenimento della pace dell’ONU, l’eventuale appartenenza al Consiglio di sicurezza per la Svizzera non comporterebbe obblighi particolari, indipendentemente dall’effettiva autorizzazione di tali misure ai sensi dei capitoli VI o VII. La Svizzera continuerebbe a decidere in autonomia e per ogni singolo caso se e quanto personale militare, civile o di polizia mettere a disposizione dell’ONU. Di principio, non ne deriverebbero obblighi supplementari neppure per quanto riguarda l’entità dei contributi finanziari. Come membro del Consiglio di sicurezza la Svizzera acquisirebbe tuttavia il diritto di partecipare alle decisioni sull’invio o sul prolungamento delle missioni e potrebbe sostenere in modo adeguato la propria posizione in occasione di consultazioni e votazioni.

7.1.4. Priorità del mandato svizzero nel Consiglio di sicurezza

L’adesione renderebbe però necessario affrontare con la dovuta competenza tutte le questioni che figurano nell’agenda del Consiglio di sicurezza. Al momento non è possibile prevedere quali saranno le priorità e le particolari richieste che il Consiglio di sicurezza dovrà affrontare nel biennio 2023-2024. Tuttavia occorre partire dal presupposto che anche nel periodo summenzionato avrà un fitto programma di lavoro che includerà varie tematiche e riguarderà diverse regioni geografiche.

Sulla base di queste riflessioni generali il Consiglio federale si occuperà a tempo debito in modo più approfondito delle possibili priorità della Svizzera nel Consiglio di sicurezza, consultandosi con le CPE così come si consulta di volta in volta con queste due commissioni quando si tratta di stabilire i temi prioritari in relazione ai lavori dell'Assemblea generale dell'ONU.

7.2. Aspetti operativi

7.2.1. Organizzazione e processo decisionale

Nel sistema governativo svizzero le questioni di politica estera sono in parte di competenza dell'intero Consiglio federale. Per questo l'organizzazione ma anche i processi di *informazione e coordinamento e l'iter decisionale* devono rispondere a requisiti particolari. Nelle questioni multilaterali il Consiglio federale punta già oggi su processi inclusivi. La rappresentanza Svizzera nei diversi organi dell'ONU è assicurata dal rappresentante permanente della Svizzera presso la sede ONU di New York e dalla delegazione svizzera a lui subordinata. Per il corretto svolgimento dei loro compiti, il rappresentante permanente e la delegazione si attengono alle istruzioni della Centrale, la cui trasmissione rientra tra le competenze della Divisione Nazioni Unite e organizzazioni internazionali (DOI) del DFAE. Prima di impartire le sue istruzioni, la DOI consulta gli uffici competenti dell'intera Amministrazione federale e chiede conferma all'adeguato livello gerarchico. In caso di una partecipazione della Svizzera al Consiglio di sicurezza, questa procedura fondamentale non subirebbe alcuna variazione. Per contro, occorre partire dal presupposto che a seconda del contenuto delle questioni trattate dal Consiglio di sicurezza il processo decisionale potrebbe coinvolgere i livelli gerarchici più alti. Per questo motivo, nonché a causa della frequenza delle sedute del Consiglio, è lecito prevedere un onere supplementare. Per tenere conto di tali esigenze durante l'eventuale biennio nel Consiglio di sicurezza si dovrebbe dotare di maggiore personale la missione di New York e la Centrale di Berna.

Come membro del Consiglio di sicurezza, la Svizzera dovrebbe essere in grado di definire rapidamente il proprio orientamento di voto e la propria posizione. Conformemente alle regole procedurali del Consiglio di sicurezza, in vista delle votazioni ufficiali all'interno del Consiglio viene di norma previsto un tempo sufficiente. Nella maggior parte dei casi le questioni da trattare sono pianificate con settimane o mesi di anticipo. Analogamente agli altri 14 Governi rappresentati nel Consiglio di sicurezza, il Consiglio federale avrebbe di norma, anche in casi molto urgenti, 24 ore di tempo per esprimere la propria opinione in merito ai progetti di risoluzione definitivi e per definire l'orientamento di voto della Svizzera.

7.2.2. Risorse

Per la Svizzera un seggio nel Consiglio di sicurezza non comporterebbe costi aggiuntivi relativamente ai contributi obbligatori versati all'ONU. Il contributo annuo obbligatorio che la Svizzera fa confluire nel budget ordinario per il finanziamento delle missioni di pace e per i tribunali speciali resterebbe invariato.

Per contro, si prevede un costo aggiuntivo in termini di organizzazione interna. Durante le discussioni con le CPE e la Delegazione delle finanze, il Consiglio federale e il DFAE hanno fatto riferimento alle esperienze di altri Paesi, dalle quali emerge che un mandato nel Consiglio di sicurezza senza un adeguato aumento delle risorse di personale sarebbe difficilmente realizzabile. Il maggior fabbisogno di personale si rende necessario per l'elevato numero di sedute del Consiglio, per l'ampia gamma di questioni trattate e per il lavoro negli organi sussidiari.

L'adesione della Svizzera al Consiglio di sicurezza comporterebbe per il DFAE un fabbisogno di personale aggiuntivo di circa 10-15 posti per diplomatici e collaboratori scientifici, distribuiti tra la Centrale e la rappresentanza permanente a New York (prima stima). Questi posti sarebbero necessari per coprire il fabbisogno aggiuntivo in relazione con la candidatura, soprattutto nei settori della gestione delle relazioni esterne, della preparazione sul piano contenutistico e del coordinamento interno. Inoltre, il Servizio delle attività informative della Confederazione prevede un fabbisogno di risorse aggiuntivo quantificabile in 2-6 posti. A queste aumentate esigenze si potrebbe far fronte con un aumento delle risorse o con una cessione temporanea di personale da altri settori. La concretizzazione delle necessità e la possibilità di compensazione interna verrebbero valutate con maggiore precisione verosimilmente a partire dal 2018. Una domanda per la copertura dell'eventuale fabbisogno verrebbe di conseguenza inoltrata, secondo la pianificazione attuale, nel 2018 per il periodo a partire dall'inizio del 2019.

Il Consiglio federale si aspetta molteplici ripercussioni positive dalla candidatura e da un eventuale mandato nel Consiglio di sicurezza. Né la campagna di candidatura né il mandato stesso costituiscono un obiettivo a sé stante. Gli investimenti necessari in strutture efficienti presso la Centrale, nella cura dei contatti internazionali a tutti i livelli nonché nella creazione di competenze specialistiche potrebbero andare a vantaggio della politica estera e presso l'ONU della Svizzera nel medio e lungo termine, similmente a quanto sta avvenendo attualmente dopo la presidenza dell'OSCE assunta nel 2014.

In linea di principio, è possibile ritirare la candidatura in qualsiasi momento. Per la Svizzera il danno politico e finanziario risultante da un eventuale ritiro non è misurabile in generale perché dipenderebbe dal momento e dal contesto nonché dalle concrete chance di elezione.

Allegato

I. Seggi al Consiglio di sicurezza e candidature all'interno del gruppo regionale WEOG 2000-2030

Elezioni	Periodo del mandato	WEOG: membri CS/candidature
2000	2001–2002	Irlanda Norvegia *Italia (non eletta) *Turchia (ritirata)
2002	2003–2004	Germania Spagna
2004	2005–2006	Danimarca Grecia
2006	2007–2008	Italia Belgio
2008	2009–2010	Turchia Austria *Islanda (non eletta)
2010	2011–2012	Portogallo Germania *Canada (non eletto)
2012	2013–2014	Lussemburgo Australia *Finlandia (non eletta)
2014	2015–2016	Nuova Zelanda Spagna *Turchia (non eletta)
2016	2017–2018	Svezia Paesi Bassi Italia
2018	2019–2020	Israele Belgio Germania
2020	2021–2022	Irlanda San Marino Norvegia
2022	2023–2024	<u>Svizzera</u> Malta
2024	2025–2026	Grecia Danimarca
2026	2027–2028	Austria Portogallo
2028	2029–2030	Finlandia

Stato aprile 2015 – Il gruppo regionale WEOG ha di volta in volta a disposizione due seggi non permanenti

II. Paesi che non sono mai stati membri del Consiglio di sicurezza

Totale: 68 Paesi su 193 Stati membri dell'ONU¹⁸

Europa occidentale e altri (WEOG)	Europa occidentale e altri	America latina e Caraibi	Asia e Pacifico	Africa
Andorra Islanda Israele* Liechtenstein Monaco San Marino* <u>Svizzera</u>	Albania* Armenia* Estonia* Georgia Lettonia* Macedonia Moldova Montenegro* Serbia	Antigua e Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominica Repubblica dominicana* El Salvador Granada Haiti Saint Lucia Saint Kitts e Nevis Saint Vincent e Grenadine* Suriname	Afghanistan Bhutan Brunei Darussal. Figi Cambogia Kazakhstan* Kirghizistan Kiribati Laos Maldive* Isole Marshall Micronesia Mongolia* Myanmar Nauru Corea del Nord Palau Papua Nuova Guinea Isole Salomone Samoa Arabia Saudita Tagikistan* Timor Est Tonga Turkmenistan* Tuvalu Uzbekistan Vanuatu Cipro	Guinea Equatoriale Eritrea Comore Lesotho Malawi Mozambico SaoTomé e Principe Seychelles* Sudan del Sud Swaziland Repubblica Centrafricana

* Presentata candidatura al CS

¹⁸ Il Vaticano (Santa Sede) e la Palestina sono Stati osservatori dell'ONU e, come tali, non possono essere eletti in seno al Consiglio di sicurezza.