

## LA NEUTRALITÀ AUSTRIACA: UN PERPETUO DIBATTITO

Posted on Maggio 2, 2022 by [Ulrike Haider-Quercia](#)

Con lo scoppio militare del conflitto russo-ucraino si accenna costantemente alla neutralità perpetua dell’Austria come [modello da proporre](#) nei negoziati tra i due Stati in guerra. In questo modo viene portato a livello internazionale un tema che per 70 anni è stato poco considerato al di fuori dei confini dell’Austria, Stato membro dell’Unione europea nel quale la neutralità assume un significato politico e costituzionale peculiare.

L’impegno costituzionale alla neutralità non ha in nessun modo ostacolato l’adesione alla Nazioni unite e successivamente alle politiche dell’Unione europea, compresa la politica estera e di sicurezza. Ciò è testimoniato anche dal fatto che l’Austria ha appoggiato – come gli altri Paesi membri neutrali dell’UE – sin da subito e senza alcuna esitazione le sanzioni economiche inflitte nei confronti della Russia. Tuttavia, a differenza della Finlandia e della Svezia dove gli eventi russo-ucraini hanno contribuito ad accelerare la discussione sulla prospettiva di una eventuale adesione alla Nato, tale ipotesi continua ad essere rifiutata con veemenza dalla politica austriaca.

L'aggressione bellica nei confronti dell'Ucraina solleva tuttavia concretamente la problematica, trattata da tempo a livello teorico, sull'effettivo valore della neutralità nell'attuale contesto giuridico europeo ed internazionale.

### **Il fondamento costituzionalistico della neutralità austriaca**

Dopo la partecipazione dell'Austria – alla pari degli altri Paesi dell'UE – alle sanzioni economiche Mosca ha risposto, ad alcune posizioni pubblicamente sostenute dai membri del Governo austriaco, con affermazioni minacciose [criticando soprattutto una erosione della neutralità](#). Questa attenzione per la neutralità austriaca si comprende se si considera il ruolo che Mosca (qui va ricordato il memorandum tra l'Austria e l'URSS di aprile 1955 per una neutralità sul modello della Svizzera) ha avuto per l'individuazione della soluzione neutrale che nel 1955 - dopo un decennio di occupazione dalle forze alleate - ha consentito all'Austria di riacquisire la sua indipendenza e di evitare una divisione come accaduto alla Germania.

Che tuttavia si tratti di un impegno assunto volontariamente dall'Austria emerge dalla fonte giuridica che fissa l'impegno per la neutralità, che non si trova in un atto di diritto internazionale, ma scaturisce da una legge costituzionale, il *Neutralitätsgesetz* del 26 ottobre 1955 ([Hilpold](#)). esso l'Austria dichiara nel primo articolo "di spontanea volontà" e "al fine della sua indipendenza esterna e dell'inviolabilità del suo territorio (...)" "la sua neutralità perpetua". Inoltre dichiara che la "manterrà e la difenderà con tutti i mezzi a sua disposizione". L'art. 2 della legge in questione stabilisce la c.d. *Paktfreiheit*, cioè l'impegno "di non aderire in futuro ad alcuna alleanza militare" e di non consentire "l'istituzione di basi militari straniere sul suo territorio".

Il caso austriaco è particolare anche perché si è affermata una amplissima elaborazione giuridico scientifica, rimasta largamente ignorata all'estero ma attraverso cui tale istituto centrale della Costituzione austriaca è stato continuamente definito e rielaborato sotto il profilo giuridico. Così i primi "adattamenti" sono avvenuti con

l'adesione alle Nazioni unite nel 1955, in seguito al quale è stato accettata come compatibile con la neutralità la partecipazione ai meccanismi sanzionatori del Consiglio di sicurezza.

Le interpretazioni evolutive diventano particolarmente complesse con l'adesione dell'Austria all'Unione europea, che aveva comportato una modifica costituzionale con effetti limitativi rispetto alla legge costituzionale del 1955. Nell'art. 23 j della [Costituzione](#) (*Bundes-Verfassungsgesetz - B-VG*), in effetti, si indica esplicitamente che l'Austria partecipa alla politica di difesa europea (comma 1). Si prevedono, inoltre, le regole procedurali per la partecipazione alle deliberazioni europee in tema di attivazione di missioni fuori dall'Unione europea, considerando compatibili con la neutralità quelle indirizzate al superamento di crisi e al mantenimento della pace.

In effetti, la dottrina giuridica sottolinea da tempo come l'originale concezione della neutralità austriaca, dal 1955 ad oggi, si sia fortemente e in modo graduale trasformata dopo la sua integrazione nell'ordinamento internazionale. A tale proposito [evidenzia Peter Bußjäger in un commento](#) che tale processo di reinterpretazione della neutralità si è svolto in conformità con il diritto internazionale anche perché in nessuna fase è stata manifestata qualsivoglia critica o opposizione da parte della comunità degli Stati.

Le critiche minacciose di Mosca che volevano mettere in guardia da una violazione degli obblighi di neutralità non sembrano, quindi, essere sostenute da alcun fondamento giuridico né nazionale né internazionale.

### **Verso la fine della neutralità nel diritto europeo?**

Oggi si parla, pertanto, di una "neutralità differenziata", la quale viene intesa nel senso più restrittivo degli obblighi indicati dalla legge costituzionale sulla neutralità limitandosi al divieto di partecipazione ad interventi umanitari non deliberati dalle Nazioni unite, al dovere di difendere anche con mezzi militari la propria neutralità, il divieto di aderire ad alleanze militari (tra cui in particolare alla Nato) e di accogliere basi militari straniere sul territorio nazionale.

La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea può comportare non solo interventi di *peacekeeping* (prevenzione di conflitti e mantenimento della pace) – interventi compatibili con la neutralità – ma anche “missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace” (art. 43 TUE). Il diritto dell'Unione europea riserva tuttavia una “clausola di salvaguardia” per i Paesi neutrali non appartenenti alla Nato, in quanto consente di astenersi da misure che l'Unione europea potrebbe deliberare anche autonomamente senza riferimento ad una decisione del Consiglio di sicurezza della NU. In virtù dell'art. 31, 1° c TUE, un Paese neutrale può astenersi ma deve riconoscere l'atto deliberato in deroga al principio di unanimità come vincolante per l'Unione.

Ma vi è anche un altro aspetto, ancora più delicato e [sottolineato da Peter Hilpold](#): l'obbligo di assistenza militare previsto dall'art. 42, 7° c. TUE per il caso in cui uno degli Stati membri subisca una aggressione. A proposito la dottrina dominante ritiene compatibile la partecipazione ad una azione di difesa comune con l'art. 23 j della Costituzione. Vero è, inoltre, che l'Austria potrebbe invocare la clausola irlandese secondo la quale l'obbligo di assistenza “non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri”. Ma sembra essere poco realistico che nel caso di aggressione bellica nei confronti di un altro Stato membro l'Austria possa ritenersi esentata dalla solidarietà tra gli Stati europei nel nome della neutralità, e ciò equivale, di fatto, ad una cancellazione completa della neutralità anche senza un ulteriore intervento di riforma costituzionale.

### **La neutralità senza qualità ma come persistente identità costituzionale**

In un articolo apparso su Percorsi costituzionali Peter Hilpold ricorda che di fatto, oggi, la neutralità non conferisce più nessun ruolo sostanziale all'Austria, né nel sistema delle Nazioni unite né nell'Unione europea. La stessa valutazione emerge se si considera l'evoluzione storica del continente europeo nel quale all'Austria non

competete più il ruolo di mediatore che riusciva a svolgere tra Est e Ovest durante la guerra fredda o nei conflitti nel vicino oriente.

Nonostante ciò il tema continua ad essere affetto da una estrema sensibilità ed emotività nell'opinione pubblica e nei programmi dei partiti, che continuamente dichiarano di voler mantenere lo status di neutralità. Così il [programma](#) dell'attuale coalizione di Governo contiene un esplicito riferimento a favore di una "politica attiva della neutralità" per dare "un contributo autonomo alla pace ed alla sicurezza in Europa e nel mondo", senza tuttavia indicare in cosa consisterebbe questa politica attiva della neutralità nell'attuale contesto europeo.

Il graduale svuotamento dell'originale significato giuridico e politico della neutralità non va di pari passo, quindi, con il persistente favore di cui tale istituto gode nella percezione dei cittadini. Ciò deriva probabilmente dalla forza simbolica – che qualcuno ha considerato come [una vera e propria mitizzazione](#) – che l'istituto ha esercitato negli anni '70 e '80 del Novecento per la formazione e il consolidamento dell'identità della nazione austriaca. La neutralità continua in maniera intoccabile a far parte della prevalente *Weltanschauung* e nonostante i profili giuridicamente problematici ed evidenziati dalla dottrina da circa quattro decenni ad oggi non si è mai svolto un dibattito pubblico onnicomprensivo e "neutrale" sul tema.

### **La neutralità perpetua nel dibattito politico**

A livello tecnico gli ostacoli per una riforma della neutralità e delle scelte di sicurezza più aggiornate sarebbero ben superabili, in quanto basterebbe una semplice legge costituzionale per abolire la legge costituzionale sulla neutralità del 1955 che, non costituendo un *Baugesetz*, non necessiterebbe nemmeno della sottoposizione ad un referendum popolare. Dalla politica, invece, lo *status* di neutralità inteso in un senso ormai minimo, con poca utilità pratica nelle relazioni internazionali e inserito in una comune Europa con 23 Stati membri della Nato, non viene minimamente messo in discussione.

Così anche i [suggerimenti di esperti ed ex-politici](#) manifestati in occasione dell'attuale conflitto russo-ucraino di riflettere sull'utilità di abbandonare la neutralità la cui funzione di sicurezza risulta superata storicamente e retta da una costruzione giuridica problematica, sono stati inascoltati e il dibattito è stato fermato sul nascere da un [2](#) che con fermezza ha ricordato che "L'Austria era neutrale, è neutrale e rimarrà neutrale".

Quello che, pertanto, è perpetuo non è la neutralità, ma il dibattito su di essa nel quale si conferma perpetuamente la volontà di volerla conservare e reinterpretare nel contemporaneo contesto internazionale di rapida trasformazione.