

Il diritto svizzero della neutralità - I: quadro sistematico completo

Indice analitico

Il presente studio — «Il diritto svizzero della neutralità — I: quadro sistematico completo» — si articola come segue. I numeri rinviano alla pagina in cui la voce ha inizio.

Premessa.....	3
Parte prima — Il fondamento costituzionale.....	3
1.1 Le due sole disposizioni che nominano la neutralità.....	4
1.2 Le disposizioni costituzionali pertinenti in via implicita.....	4
Parte seconda — Le leggi federali: un dato sorprendente.....	6
2.1 Legge sugli embarghi (LEmb) — RS 946.231	6
2.2 Legge sul materiale bellico (LMB) — RS 514.51	6
2.3 Legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI) — RS 946.202	7
2.4 Legge militare del 3 febbraio 1995 (LM) — RS 510.10.....	7
2.5 Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM) — RS 321.0.....	7
2.6 Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP) — RS 311.0	8
2.7 Esito della ricerca sistematica sulle altre leggi federali.....	8
Parte terza — Le ordinanze e la genealogia del 1815 nel diritto vigente	8
3.1 L'ordinanza del 4 marzo 2022 sui provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina — RS 946.231.176.72	9
3.2 Ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (OMB) — RS 514.511	9
3.3 L'unico atto della RS che riproduce le clausole del 1815.....	9
Parte quarta — Il diritto internazionale pattizio ratificato dalla Svizzera	10
4.1 Gli atti del 1815: l'atto costitutivo, fuori dalla Raccolta sistematica	10
4.2 La V Convenzione dell'Aja del 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra — RS 0.515.21.....	11
4.3 La XIII Convenzione dell'Aja del 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima — RS 0.515.22	12
4.4 Lo Statuto delle Nazioni Unite — RS 0.120	13
4.5 Le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977: la Svizzera come Stato depositario e il ruolo delle Potenze protettrici	14
4.6 Esito della ricerca su altri trattati multilaterali	15
Parte quinta — Quadro di sintesi delle fonti positive	15
Parte sesta — I rapporti del Consiglio federale sulla neutralità	16
Parte settima — La neutralità come diritto internazionale consuetudinario	18
7.1 Diritto della neutralità e politica di neutralità.....	18
7.2 Neutralità integrale e neutralità differenziale.....	19
7.3 Il White Paper del 1993 e la libertà di rinuncia unilaterale	20
Parte ottava — I doveri del neutrale verso i belligeranti e i diritti correlativi	20
Parte nona — I doveri degli Stati terzi verso lo Stato neutrale: una questione dottrinalmente aperta.....	21
9.1 Tre tesi dottrinali sul valore del riconoscimento	21
9.2 Un'avvertenza di onestà intellettuale	21
9.3 La questione della Russia come Stato successore.....	22
9.4 La dottrina Kunz-Verdross e il criterio della credibilità	22
9.5 La reciprocità del riconoscimento e la formula erga omnes.....	22
Parte decima — Il caso di studio: le sanzioni del 2022 contro la Russia.....	24
10.1 Una premessa fattuale da considerare: non è il «primo caso»	24
10.2 Perché, nonostante lo Statuto ONU, il diritto resta applicabile	25
10.3 La risposta giuridica del Consiglio federale e la posizione del CICR	25
10.4 Un paradosso storico-giuridico: la Russia garante del 1815 e le sanzioni del 2022	27
10.5 Quando la Svizzera passò a neutralità rigida: la Società delle Nazioni	33
10.6 Un secondo precedente: la Rhodesia (1965-1979) e il Sudafrica.....	36
Parte undicesima — La neutralità nella giurisprudenza del Tribunale federale.....	37
11.1 La neutralità come «acte de gouvernement» non sindacabile.....	37
11.2 La neutralità come contesto, non come ratio decidendi.....	38
11.3 Il rango del diritto della neutralità nel conflitto tra fonti.....	38
11.4 Il rilievo penalistico: gli articoli 92 e 107 CPM e 299-301 CP.....	39
11.5 Bilancio: un silenzio che è esso stesso una risposta	39

Parte dodicesima — Il diritto convenzionale futuro: i Bilaterali III e l'assenza di clausole di neutralità nei settori a potenziale duale.....	40
12.1 Che cosa sono i Bilaterali III e a che punto è la procedura.....	40
12.2 Il silenzio sulla neutralità: la continuità con un dato già accertato.....	41
12.3 I tre settori sensibili sotto il profilo dell'uso duale	41
12.4 La logica del recepimento dinamico e il nodo della sospensione	42
12.5 Il collegamento con la neutralità qualificata e con l'iniziativa	43
12.6 Le lacune di fronte al cyberspazio e allo spazio.....	43
12.7 Un precedente rivelatore: il caso Crypto AG.....	44
12.8 L'apertura della LMB alla riesportazione verso il blocco occidentale.....	45
Parte tredicesima — La neutralità tra politica interna e internazionale	47
Parte quattordicesima — Neutralità e piazza finanziaria svizzera	49
Le sanzioni contro la Russia: regimi sostanzialmente allineati	49
La posizione svizzera: recepimento del regime dell'Unione europea	50
La posta in gioco per la piazza finanziaria	50
Neutralità, libertà di informazione e lotta alla propaganda	50
Parte quindicesima — Sintesi conclusiva.....	52
Appendice — L'interrogazione 24.1045 Pamini e la risposta del CF	55
Dati dell'atto	55
Testo depositato — Premessa.....	55
Testo depositato — Le sei domande	55
Risposta del Consiglio federale del 20 novembre 2024	56
Rilievo per il presente studio	57

Premessa

Il presente studio fa seguito alla serie di analisi che ho dedicato al tema, tra cui quella del 24 aprile 2022, «Neutralità svizzera e sanzioni», nella quale cercavo di tracciare le prime coordinate del problema aperto dalla decisione del Consiglio federale del 28 febbraio 2022 di riprendere i pacchetti di sanzioni dell'Unione europea contro la Russia. A distanza di oltre quattro anni, e a poche settimane dalla votazione federale del 27 settembre 2026 sull'iniziativa popolare per la «neutralità integrale», appare necessario completare quella ricerca con un lavoro di ricognizione sistematica: quali sono, oggi, tutte le disposizioni del diritto svizzero — di rango costituzionale, legislativo e regolamentare — e del diritto internazionale ratificato dalla Confederazione che disciplinano, direttamente o indirettamente, la neutralità? E che cosa deriva, sul piano del diritto internazionale consuetudinario, dal riconoscimento della neutralità perpetua svizzera, in termini di doveri e diritti dello Stato neutrale verso i belligeranti, di diritti del neutrale opponibili ai belligeranti e di doveri — se esistenti — degli Stati terzi verso lo Stato neutrale?

Questa «rappresentazione» ha un obiettivo circoscritto e deliberatamente descrittivo: fotografare lo stato del diritto positivo e della dottrina consuetudinaria oggi, prima e a prescindere dall'esito della votazione del 27 settembre 2026, utilizzando le sanzioni del 2022 contro la Russia come caso di studio che ha reso visibili le tensioni sistemiche della materia.

Un'analisi successiva, distinta da questa, sarà dedicata all'ipotesi per cui l'iniziativa venga accolta: agli effetti che una eventuale modifica costituzionale produrrebbe sulle decisioni già assunte dal Consiglio federale e al comportamento futuro della Svizzera rispetto alle campagne di sanzioni promosse dai suoi maggiori partner commerciali. Quella valutazione prospettica non è oggetto del presente rapporto.

Il quadro che segue si fonda su una verifica lessicale e sistematica condotta direttamente sui testi consolidati pubblicati dalla piattaforma ufficiale del diritto federale, Fedlex (fedlex.admin.ch), integrata dai rapporti del Consiglio federale sulla neutralità (1993, 2000, 2022), dalla dottrina internazionalistica più recente e dai testi convenzionali dell'Aja del 1907. Dove un dato non è stato confermabile da una fonte primaria, ciò è segnalato espressamente come lacuna, secondo un criterio di onestà documentaria che si è ritenuto preferibile a ogni ricostruzione approssimativa.

Ho anche ricercato decisioni dei tribunali svizzeri che hanno fatto riferimento in un modo o nell'altro al concetto di neutralità, cercando di sistematizzarle secondo una certa coerenza.

Si tratta di una ricerca vasta, che cerca di tracciare la moltitudine di aspetti direttamente o indirettamente influenzati dalla neutralità, quale meccanismo multi-sfaccettato del diritto internazionale pubblico. Ho cercato di essere il più preciso possibile e di verificare accuratamente le fonti poste a fondamento del lavoro.

Qualora emergessero errori od omissioni, sarò lieto di correggerli o di integrare nuovi elementi in una successiva versione.

Parte prima — Il fondamento costituzionale

1.1 Le due sole disposizioni che nominano la neutralità

Un primo risultato, sorprendente per chi non abbia mai condotto la verifica testuale, merita di essere segnalato con chiarezza: nel testo vigente della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it>) la parola «neutralità» compare esplicitamente soltanto due volte, in due disposizioni parallele e di contenuto pressoché identico:

— l'articolo 173 capoverso 1 lettera a, che attribuisce all'Assemblea federale il compito di «prendere provvedimenti a tutela della sicurezza esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera»;

— l'articolo 185 capoverso 1, che attribuisce al Consiglio federale lo stesso compito, nella medesima formula testuale.

L'indice analitico ufficiale della Costituzione, alla voce «Neutralità», rinvia esclusivamente a questi due articoli, e la dottrina ufficiale del Dipartimento federale degli affari esteri conferma che «la neutralità svizzera si fonda su due articoli della Costituzione federale (art. 173 e 185)» (DFAE, brochure «La neutralità della Svizzera»,

https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/neutralitaet-schweiz_IT.pdf).

Il dato giuridico va colto in tutta la sua portata: né l'articolo 173 né l'articolo 185 definiscono la neutralità, ne fissano il contenuto sostanziale o la impongono come fine cogente dello Stato. Entrambi si limitano ad attribuire una competenza — «prende provvedimenti a tutela di» — lasciando agli organi politici la determinazione discrezionale di che cosa quella tutela richieda in concreto.

Nel diritto costituzionale vigente la neutralità è dunque un oggetto di tutela affidato alla discrezionalità delle autorità federali, non un principio materiale scolpito nel testo costituzionale con un contenuto normativo autonomo. È un punto di partenza indispensabile per valutare, più avanti, la portata di un'eventuale costituzionalizzazione sostanziale del principio.

Merita inoltre segnalare, per la sua rilevanza procedurale nel dibattito sull'iniziativa, che la lettera c del medesimo articolo 173 fonda la competenza dell'Assemblea federale di emanare ordinanze parlamentari di necessità anche a tutela della neutralità, mentre la lettera f della stessa disposizione è la base della decisione parlamentare sulla validità formale delle iniziative popolari.

1.2 Le disposizioni costituzionali pertinenti in via implicita

Attorno al nucleo esplicito degli articoli 173 e 185 si dispone una costellazione di norme che, senza nominare la neutralità, ne costituiscono il tessuto costituzionale di riferimento:

L'articolo 2 (Scopo), al capoverso 1, pone tra i fini della Confederazione la salvaguardia dell'«indipendenza e [del]la sicurezza del Paese» — il fondamento finalistico classico della politica di neutralità — mentre il capoverso 4 impegna la Confederazione «per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico»: è la clausola che la dottrina invoca come contrappeso solidaristico e come possibile base costituzionale della partecipazione a sanzioni multilaterali.

L'articolo 54 (Affari esteri), al capoverso 2, giustappone nello stesso comma il mandato di «salvaguardare l'indipendenza e il benessere del Paese» — nucleo classico della neutralità — e i mandati di promozione dei diritti umani, della democrazia e della convivenza pacifica dei popoli: è precisamente in questa giustapposizione testuale che si annida la tensione normativa oggi al centro del dibattito sulle sanzioni.

Gli articoli 57 (Sicurezza), 58 (Esercito) e 59 (Servizio militare) definiscono l'apparato di difesa nazionale — esercito di milizia, obbligo di servizio militare — che è il presupposto materiale della «neutralità armata». In particolare, l'articolo 58 capoverso 2 codifica la funzione dissuasiva dell'esercito («serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace»), mentre l'articolo 61 capoverso 1 contiene l'unico riferimento costituzionale esplicito ai «conflitti armati», nell'ambito della protezione civile.

L'articolo 102 (Approvvigionamento del Paese) prevede che la Confederazione assicuri l'approvvigionamento in beni vitali «in caso di minacce d'ordine egemonico o bellico»: è la base costituzionale della dimensione economica della neutralità, intesa come autonomia di approvvigionamento in caso di guerra tra terzi.

L'articolo 184 (Relazioni con l'estero) è, sul piano pratico, la disposizione più rilevante dell'intero impianto: il capoverso 3 — «se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, [il Consiglio federale] può emanare ordinanze e decisioni» — costituisce, insieme all'articolo 2 della legge sugli embarghi, la base giuridica formale dell'ordinanza del 4 marzo 2022 sui provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina (v. infra, Parte terza). Il Consiglio federale ha dunque fondato la ripresa delle sanzioni dell'Unione europea anche su una clausola generale di tutela degli interessi del Paese, e non soltanto sulla legge sugli embarghi.

Gli articoli 55 e 56 disciplinano la partecipazione dei Cantoni alla politica estera e la loro facoltà di concludere trattati con l'estero nei limiti delle proprie competenze; l'articolo 60 attribuisce alla Confederazione la legislazione militare; l'articolo 186 disciplina i rapporti tra Confederazione e Cantoni, senza riferimento diretto alla neutralità; l'articolo 187 capoverso 1 lettera b, infine, è la base dell'obbligo del Consiglio federale di riferire periodicamente sulla «situazione del Paese» — la

disposizione su cui poggiano i rapporti sulla neutralità del 1993 e del 2022 esaminati nella Parte sesta.

(Fonte per l'intera Parte prima, salvo diversa indicazione: Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999, RS 101, versione consolidata in vigore dal 3 marzo 2024, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it>)

Parte seconda — Le leggi federali: un dato sorprendente

Se si passa dal piano costituzionale a quello legislativo, il risultato della ricerca sistematica è ancora più netto, e costituisce forse il dato più significativo dell'intero inventario: nessuna legge federale attualmente in vigore reca la neutralità nel titolo, e la grande maggioranza delle leggi che disciplinano materie di immediato interesse per la neutralità — sanzioni economiche, materiale bellico, beni a duplice impiego, organizzazione militare — non contiene alcuna occorrenza della parola stessa.

2.1 Legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali (legge sugli embarghi, LEmb) — RS 946.231

La verifica lessicale è categorica: la LEmb non contiene alcuna occorrenza della parola «neutralità» (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/564/it>). È il punto giuridicamente decisivo dell'intero impianto sanzionatorio svizzero: il legislatore ha costruito il regime delle sanzioni senza alcun riferimento normativo alla neutralità, né come limite né come giustificazione.

L'articolo 1 capoverso 1 abilita la Confederazione a «disporre misure coercitive per applicare le sanzioni volte a far rispettare il diritto internazionale pubblico, in particolare i diritti dell'uomo, adottate dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o dai principali partner commerciali della Svizzera». È questa formula — «i principali partner commerciali della Svizzera» — che, senza nominare l'Unione europea, ne costituisce la base legale per la ripresa dei suoi pacchetti sanzionatori contro la Russia. Il capoverso 2 fa espressamente salve le misure adottate dal Consiglio federale ai sensi dell'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione. L'articolo 2 attribuisce la competenza di emanare le misure coercitive al Consiglio federale, sotto forma di ordinanza, con facoltà di stabilire deroghe umanitarie.

2.2 Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB) — RS 514.51

Anche la LMB non contiene alcuna occorrenza della parola «neutralità» (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/794_794_794/it): il vincolo di neutralità vi opera solo per il tramite delle clausole generali «diritto internazionale pubblico» e «principi della politica estera svizzera», e del criterio del coinvolgimento del Paese destinatario in un conflitto armato.

L'articolo 22 subordina la fabbricazione, la mediazione, l'esportazione e il transito di materiale bellico verso l'estero alla condizione che l'operazione «non violi il diritto internazionale pubblico [e] non led[a] i principi della politica estera svizzera». L'articolo 22a, introdotto dalla modifica legislativa del 1° ottobre 2021, in vigore dal 1° maggio 2022 (RU 2022 226), è la disposizione che traduce in diritto positivo l'obbligo di parità di trattamento verso i belligeranti richiesto dal diritto della neutralità: il capoverso 2 lettera a esclude in modo categorico l'autorizzazione se «il Paese destinatario è implicato in un conflitto armato interno o internazionale», mentre il capoverso 4 ammette una deroga per gli «interventi in favore della pace che si basano su un mandato delle Nazioni Unite, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o di un'organizzazione sovranazionale il cui obiettivo è il promovimento della pace». L'articolo 24 vieta l'importazione di materiale bellico che violi il diritto internazionale pubblico, e l'articolo 25 esclude ogni autorizzazione quando siano state ordinate misure coercitive ai sensi della legge sugli embarghi.

2.3 Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni utilizzabili a fini civili e militari (LBDI) — RS 946.202

Nemmeno la LBDI contiene alcuna occorrenza di «neutralità» (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1997/1697_1697_1697/it). L'articolo 6 nega l'autorizzazione quando l'attività prevista contravvenga a «misure di controllo internazionali non obbligatorie dal profilo del diritto internazionale, sostenute dalla Svizzera» o quando siano state ordinate misure coercitive ai sensi della legge sugli embarghi; il capoverso 2 estende il rifiuto ai casi in cui l'esportazione sia vietata dalle Nazioni Unite, dai partner del controllo internazionale delle esportazioni o dai principali partner commerciali della Svizzera. L'articolo 7 disciplina la revoca dell'autorizzazione già rilasciata in caso di mutamento delle circostanze.

2.4 Legge militare del 3 febbraio 1995 (LM) — RS 510.10

Il dato storico-dogmatico più rilevante di questa sezione riguarda la legge militare: nella versione consolidata attualmente in vigore (dal 1° giugno 2026) essa non contiene alcuna occorrenza del termine «neutral-» e non conosce più la nozione di «servizio di neutralità» (Neutralitätsdienst) che figurava nella precedente organizzazione militare (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1995/4093_4093_4093/it). Il servizio attivo è oggi articolato, all'articolo 76, in servizio di difesa nazionale e servizio d'ordine: nel diritto militare positivo attuale, la tutela della neutralità non costituisce più una categoria autonoma di servizio.

Ciò non significa, tuttavia, che il contenuto sostanziale sia scomparso: l'articolo 66a capoverso 2, nel capitolo dedicato al servizio di promovimento della pace, dispone che «è vietata la partecipazione ad azioni di combattimento di imposizione della pace» — è la sola norma legislativa svizzera che, pur senza nominarla, traduce direttamente il nucleo della neutralità in materia di impieghi militari all'estero, vietando il peace enforcement. L'articolo 66 subordina ogni impiego per il promovimento della pace a un mandato dell'ONU o dell'OSCE e alla conformità ai principi della politica

estera e di sicurezza svizzera. L'articolo 66b, nel testo modificato dalla legge federale del 19 dicembre 2025, in vigore dal 1° giugno 2026 (RU 2026 164; FF 2025 960) — una modifica recentissima e rilevante per il dibattito in corso —, subordina l'impiego di militari armati alla previa approvazione dell'Assemblea federale, salvo la competenza autonoma del Consiglio federale per missioni fino a diciotto militari a fini di autoprotezione e legittima difesa.

2.5 Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM) — RS 321.0

Il CPM è l'unico atto legislativo svizzero che contenga un capo espressamente rubricato «Violazione della neutralità»; la parola «neutralità» vi compare tre volte (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/43/359_375_369/it, testo consolidato in vigore dall'8 giugno 2026).

L'articolo 92, sotto la rubrica «Atti di ostilità», punisce «chiunque, dal territorio neutrale della Svizzera, intraprende o favorisce atti di ostilità contro un belligerante» e «chiunque intraprende atti di ostilità contro truppe straniere ammesse nella Svizzera». L'articolo 107, che sanziona la disobbedienza alle misure prese dalle autorità, punisce testualmente chi contravviene alle ordinanze o agli ordini «emanati per la tutela degli interessi militari o della neutralità». Disposizioni sistematicamente contigue, nel capo dedicato al tradimento in materia militare, sono l'articolo 90 (uso d'armi contro la Confederazione), l'articolo 91 (favoreggiamento del nemico), l'articolo 93 (spionaggio militare a danno di Stati esteri) e l'articolo 94 (servizio straniero non autorizzato).

2.6 Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP) — RS 311.0

Il Codice penale ordinario non contiene la parola «neutralità» (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/it, testo consolidato in vigore dal 12 giugno 2026), ma il Titolo sedicesimo, dedicato ai «Reati che compromettono le relazioni con l'estero», riproduce per i civili le stesse fattispecie penali del CPM: l'articolo 299 (violazione della sovranità territoriale straniera), l'articolo 300 (atti di ostilità contro un belligerante o contro truppe straniere, corrispondente all'articolo 92 CPM) e l'articolo 301 (spionaggio militare a danno di Stati esteri).

2.7 Esito della ricerca sistematica sulle altre leggi federali

Una ricerca sistematica condotta sull'intera Raccolta sistematica vigente, tramite l'endpoint SPARQL ufficiale di Fedlex, ha accertato che soltanto tre atti dell'intera Raccolta contengono la radice «neutral» nel titolo, e sono tutti trattati internazionali: la V e la XIII Convenzione dell'Aja del 1907 (RS 0.515.21 e RS 0.515.22) e la dichiarazione del 1928 sull'abolizione della neutralità della Savoia settentrionale (RS 0.515.293.49), esaminate nella Parte terza. Nessuna legge federale porta la neutralità nel titolo. Una verifica testuale negativa (nessuna occorrenza di «neutral-») è stata inoltre condotta sui testi consolidati della legge sulle attività informative (RS 121.1), della legge sulla navigazione aerea (RS 748.0), della legge sulle armi (RS 514.54), della legge sull'energia nucleare (RS 732.1), della legge sul servizio civile

(RS 824.0) e della legge sulla protezione delle opere militari (RS 510.518.1): in nessuna di esse compare la parola. Le sole basi legislative con menzione espressa della neutralità restano, in definitiva, gli articoli 92 e 107 del Codice penale militare.

Parte terza — Le ordinanze e la genealogia del 1815 nel diritto vigente

3.1 L'ordinanza del 4 marzo 2022 sui provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina — RS 946.231.176.72

Il testo, consolidato allo stato dell'11 agosto 2026 dopo decine di modifiche successive che hanno recepito i pacchetti sanzionatori dell'Unione europea (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2022/151/it>), reca nel preambolo una duplice base giuridica: «visto l'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione federale; visto l'articolo 2 della legge del 22 marzo 2002 sugli embarghi (LEmb), ordina». L'ordinanza è entrata in vigore il 4 marzo 2022 alle ore 18.00 e si articola in sezioni dedicate alle restrizioni commerciali (a partire dal divieto di materiale d'armamento verso la Russia e l'Ucraina, con un'eccezione al capoverso 4 dell'articolo 2a per il mantenimento delle capacità militari svizzere e dello Spazio economico europeo), alle restrizioni finanziarie, ai trasporti, ai media e ai servizi.

Anche in questo atto la verifica lessicale è negativa: l'ordinanza non contiene alcuna occorrenza della parola «neutralità». La SECO conferma che «l'Ordinanza del 4 marzo 2022 [...] contiene tutti i provvedimenti svizzeri ed è giuridicamente vincolante» (SECO, «Provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina», <https://www.seco.admin.ch/it/provvedimenti-in-relazione-situazione-ucraina>). Va segnalato che questa ordinanza si inserisce in una serie già avviata in occasione della crisi ucraina del 2014, con le ordinanze del 2 aprile 2014 e del 27 agosto 2014, anch'esse fondate sull'articolo 184 capoverso 3 della Costituzione.

3.2 Ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (OMB) — RS 514.511

Nemmeno l'OMB contiene la parola «neutralità» (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/808_808_808/it, testo consolidato in vigore dal 1° luglio 2026). Il suo articolo 5c, che disciplina le autorizzazioni di transito per aeromobili civili con materiale bellico a bordo, riprende la stessa clausola generale della LMB — «se non viola il diritto internazionale pubblico, non lede i principi della politica estera svizzera» — ed è, in sostanza, la norma regolamentare che attua il divieto di transito di materiale bellico attraverso il territorio e lo spazio aereo neutrale, corrispettivo dell'articolo 2 della V Convenzione dell'Aja.

3.3 L'unico atto della Raccolta sistematica che riproduce alla lettera le clausole del 1815

Un dato documentario di rilievo, spesso ignorato nel dibattito pubblico, riguarda la genealogia normativa dell'atto del 20 novembre 1815. Nessun atto attualmente in

vigore nella Raccolta sistematica reca nel titolo i termini «1815» o «Congresso di Vienna», e l'Atto di riconoscimento e garanzia della neutralità perpetua della Svizzera del 20 novembre 1815 non figura come atto autonomo nella Raccolta sistematica consultabile su Fedlex. Le sue clausole sono reperibili nel diritto federale pubblicato soltanto per il tramite di un unico atto: la Dichiarazione del 16 marzo 1928 concernente l'abolizione della neutralità della Savoia settentrionale — RS 0.515.293.49 (https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/44/41_44_40/it), approvata dall'Assemblea federale il 24 giugno 1927 ed entrata in vigore il 16 marzo 1928, in relazione al compromesso d'arbitrato sulle Zone franche dell'Alta Savoia e del Paese di Gex.

Questo atto ha un valore documentario decisivo: è l'unico testo della Raccolta sistematica vigente che riproduca alla lettera le clausole del 1815 sulla neutralità svizzera, tra cui l'articolo 92 dell'Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815 («Le province di Chablais e di Faucigny e tutto il territorio della Savoia a Nord di Ugine [...] faranno parte della neutralità svizzera così come essa è riconosciuta e garantita dalle Potenze»), l'articolo 3 capoverso 2 del Trattato di Pace di Parigi del 20 novembre 1815, e il capoverso 3 dell'«Atto portante riconoscimento e garanzia della neutralità perpetua della Svizzera e dell'inviolabilità del suo territorio, del 20 novembre 1815». Lo stesso atto della Raccolta sistematica riproduce in nota l'articolo 435 del Trattato di Versailles, che «pur riconoscendo le garanzie stipulate in favore della Svizzera dai Trattati del 1815 e — in particolare — dall'Atto del 20 novembre 1815, garanzie che costituiscono degli impegni internazionali per il mantenimento della pace», abroga soltanto le clausole relative alla zona franca della Savoia. È, in un atto pubblicato nella Raccolta sistematica, l'aggancio pattizio più recente al quale sia possibile ricondurre la neutralità perpetua svizzera.

Va segnalato, con lo stesso rigore documentario, che nessuna fonte ufficiale consultata attesta l'esistenza, nella Raccolta sistematica vigente, di un atto autonomo relativo alle dichiarazioni di neutralità del Consiglio federale del 4 agosto 1914 o del 31 agosto/1° settembre 1939: questo dato resta non accertabile (n.a.) sulla base della documentazione ufficiale disponibile.

Parte quarta — Il diritto internazionale pattizio ratificato dalla Svizzera

4.1 Gli atti del 1815: l'atto costitutivo, fuori dalla Raccolta sistematica

L'atto che riconosce e garantisce la neutralità perpetua della Svizzera resta, paradossalmente, il meno accessibile sul piano della pubblicazione ufficiale svizzera contemporanea. Il suo titolo esatto nella tradizione italiana ufficiale — così come tramandato dalla Dichiarazione del 1928 — è «Atto portante riconoscimento e garanzia della neutralità perpetua della Svizzera e dell'inviolabilità del suo territorio, del 20 novembre 1815». Esso segue l'articolo 92 dell'Atto finale del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815 e si accompagna al Trattato di Pace di Parigi del medesimo giorno.

Le potenze firmatarie dell'Atto del 20 novembre 1815 sono, secondo la ricostruzione storica reperibile (Digithèque MJP, Università di Perpignano, <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ch1815n.htm>): Austria (Metternich, Wessenberg), Francia (Richelieu), Gran Bretagna (Castlereagh, Wellington), Portogallo (Palmella, Lobo da Silveira), Prussia (Hardenberg, Humboldt) e Russia (Razumovsky, Capo d'Istria) — otto plenipotenziari per sei potenze. Le formule di riconoscimento, nel testo francese originale, sono di assoluta chiarezza: «les Puissances [...] font par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites»; e ancora, in termini che la dottrina più recente ha messo in relazione con la categoria dei trattati istitutivi di regimi «oggettivi» (v. Parte ottava): «la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière» (Digithèque MJP, cit.). L'atto fa seguito alla Dichiarazione delle potenze riunite al Congresso di Vienna del 20 marzo 1815 (Austria, Spagna, Francia, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Russia, Svezia) e all'atto di adesione della Dieta federale svizzera del 27 maggio 1815 (Verfassungen.ch, <https://www.verfassungen.ch/wienerkongresserklaerung1815.htm>; testo tedesco dell'Atto di neutralità: <https://www.verfassungen.ch/neutralitaetsurkunde15.htm>).

Un'avvertenza di rigore documentario si impone: il testo integrale degli atti del 1815 non è reperibile su fedlex.admin.ch né su [admin.ch](https://www.admin.ch). Una ricerca sistematica condotta sull'intera Raccolta sistematica vigente, incluso l'endpoint SPARQL ufficiale, non ha restituito alcun atto della Raccolta contenente l'Atto del 20 novembre 1815 come tale. Le citazioni ufficiali svizzere disponibili sono soltanto quelle riprodotte, in modo parziale, nella Dichiarazione del 1928 sopra citata; le clausole generali di riconoscimento devono essere tratte da fonti accademiche non ufficiali, qui espressamente identificate come tali. Coerentemente, la brochure ufficiale del DFAE afferma che le Convenzioni dell'Aja del 1907 sono «gli unici accordi internazionali vigenti in materia» di diritto della neutralità, e che la Svizzera «non ha mai assunto o riconosciuto un impegno di neutralità permanente nel quadro del diritto internazionale», per cui «avrebbe [...] la possibilità di abbandonare in qualsiasi momento la posizione di neutralità» (DFAE, «La neutralità della Svizzera», cit.). Né il Rapporto sulla neutralità del 1993 né il Rapporto 2022 riproducono il testo integrale degli atti del 1815, né affermano esplicitamente se essi siano tuttora formalmente in vigore.

Sul piano della prassi successiva, va segnalato che nessuna fonte ufficiale attesta una denuncia dell'Atto del 20 novembre 1815: soltanto le clausole relative alla zona franca della Savoia sono state abrogate, per mutuo consenso franco-svizzero, dall'articolo 435 del Trattato di Versailles e dalla Dichiarazione del 1928 sopra esaminata.

4.2 La V Convenzione dell'Aja del 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra — RS 0.515.21

Conclusa all'Aja il 18 ottobre 1907, approvata dall'Assemblea federale il 4 aprile 1910, con strumento di ratifica depositato dalla Svizzera il 12 maggio 1910 ed entrata in vigore per la Confederazione l'11 luglio 1910 (RS 0.515.21, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/26/499_376_481/it), la Convenzione dichiara nel preambolo l'intenzione delle potenze contraenti — tra cui il Consiglio federale svizzero, sottoscrittore originario — di «meglio determinare i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra per terra».

I suoi venticinque articoli restano, oggi, il nucleo positivo più preciso del diritto della neutralità terrestre. L'articolo 1 sancisce l'inviolabilità del territorio delle potenze neutrali. Gli articoli 2, 3 e 4 vietano ai belligeranti, rispettivamente, di far transitare truppe o convogli attraverso il territorio neutrale, di installarvi stazioni di comunicazione militare, e di formarvi corpi di combattenti o uffici di arruolamento. L'articolo 5 impone alla potenza neutrale un dovere di vigilanza — non tollerare questi atti nel proprio territorio — mentre gli articoli 6, 7 e 8 esonerano la potenza neutrale dall'obbligo di impedire il passaggio individuale di frontiera, l'esportazione privata di armi e munizioni, o l'uso da parte dei belligeranti di cavi telegrafici e telefonici. L'articolo 9 impone tuttavia che qualunque restrizione la potenza neutrale decida di adottare in questi ambiti venga applicata «in modo uniforme ai belligeranti»: è la clausola di parità di trattamento che occupa un posto centrale nel dibattito odierno sulle sanzioni. L'articolo 10 chiarisce che la difesa armata della propria neutralità, anche con la forza, non può essere considerata atto ostile. Gli articoli 11-15 disciplinano l'internamento delle truppe belligeranti rifugiate in territorio neutrale; gli articoli 16-18 definiscono lo statuto delle persone neutrali, incluso il principio per cui il neutrale che commetta atti ostili o di favore verso un belligerante perde il beneficio della sua neutralità, senza tuttavia poter essere trattato più severamente di un cittadino nemico. L'articolo 19 disciplina il materiale ferroviario requisito; l'articolo 20 contiene la cosiddetta clausola *si omnes*, per cui la Convenzione si applica solo tra le potenze contraenti e solo se tutti i belligeranti ne fanno parte — disposizione di grande rilievo pratico, perché ne limita l'applicabilità formale nei conflitti contemporanei in cui non tutte le parti siano vincolate dal trattato. Gli articoli 21-25 disciplinano ratifica, accessione e denuncia, quest'ultima con effetto un anno dopo la notifica al governo depositario dei Paesi Bassi.

4.3 La XIII Convenzione dell'Aja del 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima — RS 0.515.22

Conclusa e ratificata dalla Svizzera nelle stesse date della Convenzione precedente (approvazione dell'Assemblea federale il 4 aprile 1910, entrata in vigore l'11 luglio 1910; RS 0.515.22, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/26/793_530_775/it), questa Convenzione enuncia già nel preambolo un principio-guida di portata generale: è, per le potenze neutrali, «un dovere riconosciuto d'applicare imparzialmente ai diversi belligeranti le regole da esse adottate», regole che «non dovrebbero, per principio, essere cambiate, nel corso della guerra [...] salvo [...] nel caso in cui l'esperienza acquistata non ne dimostrasse la necessità». È opportuno segnalare, per completezza, che il principio di imparzialità e il divieto di modificare le regole in corso

di guerra — spesso invocati nel dibattito pubblico come principi generali del diritto della neutralità — figurano testualmente nel preambolo di questa Convenzione marittima, e non nella Convenzione applicabile alla guerra terrestre.

Dei trentatré articoli della Convenzione, i più rilevanti per l'analisi sistematica sono: l'articolo 1, che impone ai belligeranti di rispettare i diritti sovrani delle potenze neutrali e di astenersi da atti che ne violino la neutralità nel territorio e nelle acque neutrali; l'articolo 2, che vieta qualunque atto di ostilità o di cattura nelle acque territoriali neutrali; l'articolo 5, che vieta ai belligeranti di fare dei porti e delle acque neutrali una base di operazioni navali; l'articolo 6, che vieta «la consegna, a qualunque titolo [...] di navi da guerra, di munizioni o di qualsiasi materiale di guerra» da una potenza neutrale a una potenza belligerante — disposizione che il Comitato internazionale della Croce Rossa considera oggi espressione di diritto consuetudinario; l'articolo 8, che impone alla potenza neutrale un dovere di due diligence per impedire, nella propria giurisdizione, l'armamento di navi destinate a operazioni ostili; l'articolo 9, che ribadisce l'obbligo di uniformità nell'ammissione delle navi da guerra belligeranti nei propri porti; gli articoli 12-19, che disciplinano in dettaglio la permanenza delle navi da guerra belligeranti nei porti neutrali (massimo ventiquattr'ore, salvo eccezioni; non più di tre navi contemporaneamente); l'articolo 25, che impone alla potenza neutrale un dovere di vigilanza per impedire, con i mezzi di cui dispone, ogni violazione delle disposizioni precedenti; e l'articolo 28, che contiene, anche in questo caso, la clausola *si omnes*.

4.4 Lo Statuto delle Nazioni Unite — RS 0.120

Fatto a San Francisco il 26 giugno 1945, approvato dall'Assemblea federale il 5 ottobre 2001, con dichiarazione di accettazione degli obblighi depositata dalla Svizzera il 10 settembre 2002 — data della sua entrata in vigore per la Confederazione — (RS 0.120, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/160/it>), lo Statuto delle Nazioni Unite contiene le disposizioni che determinano il rapporto strutturale tra sicurezza collettiva e neutralità.

L'articolo 2 paragrafo 5 impone ai membri di dare «alle Nazioni Unite ogni assistenza in qualsiasi azione che queste intraprendono in conformità alle disposizioni del presente Statuto» e di astenersi «dal dare assistenza a qualsiasi Stato contro cui le Nazioni Unite intraprendono un'azione preventiva o coercitiva». L'articolo 25 rende vincolanti le decisioni del Consiglio di sicurezza per tutti i membri. Il capitolo VII, agli articoli 39-42, attribuisce al Consiglio di sicurezza il potere di adottare misure non implicanti l'uso della forza — tra cui, all'articolo 41, «un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche» — o, se queste risultino inadeguate, misure implicanti l'uso della forza armata. L'articolo 43 prevede che gli Stati membri mettano a disposizione del Consiglio di sicurezza forze armate e diritto di passaggio in base ad accordi speciali mai conclusi: poiché nessun accordo di questo tipo è mai stato negoziato, l'obbligo relativo non è mai divenuto attuale per alcuno Stato membro, Svizzera compresa — è l'argomento con cui la dottrina ufficiale ha storicamente conciliato l'adesione all'ONU con la neutralità. L'articolo 103, infine, sancisce il

primato degli obblighi dello Statuto su ogni altro accordo internazionale: combinato con gli articoli 25 e 41, ciò comporta che le decisioni vincolanti del Consiglio di sicurezza prevalgono, secondo la dottrina dominante e la posizione del DFAE, anche sulle Convenzioni dell'Aja del 1907. Il DFAE ne trae la conseguenza operativa esplicita: «qualora vi sia una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU che autorizzi un intervento militare, il diritto della neutralità non trova applicazione» (DFAE, «Neutralità», <https://www.eda.admin.ch/it/neutralita>).

Alla domanda di adesione della Svizzera è allegata — e pubblicata nella Raccolta sistematica in coda allo Statuto — una dichiarazione di neutralità del 2002, di importanza politica ma di natura giuridica unilaterale: «l'Assemblea federale e il Consiglio federale hanno il compito di prendere le misure necessarie per preservare la neutralità del Paese. La Svizzera è uno Stato neutrale il cui statuto è riconosciuto dal diritto internazionale. [...] In qualità di membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite la Svizzera rimarrà neutrale.» Si tratta, tuttavia, di una dichiarazione politica unilaterale e non di una riserva al trattato — lo Statuto non ne ammette — che non modifica la portata degli obblighi assunti dalla Svizzera in base agli articoli 25, 41 e 103.

Il Rapporto sulla neutralità del 1993 aveva già colto con precisione la ragione teorica di questa tensione strutturale: «Lo Statuto dell'ONU non menziona in nessun luogo la neutralità, poiché, per principio, in un sistema permanente di sicurezza collettiva non vi è posto per il concetto classico di neutralità» (DFAE, Rapporto sulla neutralità 1993, https://www.eda.admin.ch/dam/it/sd-web/SaMJA4IA7jTY/bericht-neutralitaet-1993_IT.pdf). Lo stesso rapporto documenta la prassi svizzera anteriore all'adesione all'ONU: l'applicazione della clausola del «courant normal» — la stabilizzazione del volume degli scambi commerciali sulla media di un periodo precedente le sanzioni — nel caso della Rhodesia, e l'adesione autonoma alle sanzioni ONU contro l'Iraq (1990), la Libia e la Serbia/Montenegro.

4.5 Le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977: la Svizzera come Stato depositario e il ruolo delle Potenze protettrici

Le quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (RS 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51) sono entrate in vigore per la Svizzera il 21 ottobre 1950; i due Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977 (RS 0.518.521 e 0.518.522) sono entrati in vigore il 17 agosto 1982. Ogni Convenzione dispone, nella propria clausola finale, che «l'originale sarà depositato nell'archivio della Confederazione Svizzera» e che il Consiglio federale svizzero ne trasmetterà copie certificate agli Stati parte, ne farà eseguire le traduzioni ufficiali, riceverà le notificazioni di adesione o di denuncia e ne curerà la registrazione presso il Segretariato delle Nazioni Unite (I Convenzione di Ginevra, RS 0.518.12, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1951/181_184_180/it).

Per il tema qui trattato, la disposizione più significativa è quella relativa alle «Potenze protettrici»: l'articolo 8 della I Convenzione affida l'applicazione della Convenzione «con il concorso e sotto il controllo delle Potenze protettrici incaricate di tutelare gli interessi delle Parti belligeranti», ammettendo che i delegati siano scelti anche tra i

cittadini di «altre Potenze neutrali». L'articolo 10 prevede che, in mancanza di una potenza protettrice designata dalle parti, si possa fare ricorso a «uno Stato neutrale» che offra «sufficienti garanzie di capacità» e adempia le sue funzioni «con imparzialità». Il Protocollo aggiuntivo I, all'articolo 2 lettera c, definisce la potenza protettrice come «uno Stato neutrale o un altro Stato non Parte nel conflitto» accettato da entrambe le parti; l'articolo 19 impone agli «Stati neutrali e agli altri Stati che non sono Parti in conflitto» di applicare le disposizioni pertinenti del Protocollo alle persone protette accolte o internate nel loro territorio; l'articolo 31, relativo agli aeromobili sanitari, impone agli Stati neutrali di applicare «in modo eguale a tutte le Parti in conflitto» le eventuali restrizioni al sorvolo del proprio territorio; l'articolo 39 vieta l'uso, in un conflitto armato, di bandiere, emblemi o uniformi di Stati neutrali. Il Protocollo aggiuntivo II, relativo ai conflitti armati non internazionali, non contiene invece alcuna occorrenza del termine «neutrale»: la categoria degli Stati neutrali non trova posto nella disciplina dei conflitti interni.

Il ruolo di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra — la cui attribuzione storica alla Svizzera è essa stessa un prodotto istituzionale della sua posizione di neutralità permanente — non va confuso con un obbligo giuridico di neutralità in senso proprio, ma ne costituisce una delle manifestazioni pratiche più visibili e durature.

4.6 Esito della ricerca su altri trattati multilaterali

Una ricerca sistematica condotta sull'intera Raccolta sistematica vigente, interrogando l'endpoint SPARQL ufficiale di Fedlex per la radice «neutral» nel titolo di ogni atto, ha restituito soltanto i tre atti già esaminati: le due Convenzioni dell'Aja del 1907 e la Dichiarazione del 1928 sulla Savoia. Nessuno di questi tre atti designa la Svizzera, nel proprio dispositivo, come «Stato perpetuamente neutrale»: le Convenzioni dell'Aja enunciano regole generali applicabili a qualunque «Potenza neutrale», senza nominare la Svizzera se non tra i firmatari; la Dichiarazione del 1928 contiene la formula «neutralità perpetua della Svizzera» soltanto nel titolo dell'atto del 1815 che essa richiama. Gli unici riferimenti pattizi positivi allo statuto svizzero di neutralità perpetua reperibili in un atto pubblicato nel diritto federale sono dunque il richiamo contenuto in RS 0.515.293.49 e l'articolo 435 del Trattato di Versailles ivi riprodotto. Questa conclusione coincide con la posizione ufficiale del DFAE, secondo cui le Convenzioni dell'Aja del 1907 restano «gli unici accordi internazionali vigenti in materia» di diritto della neutralità.

Parte quinta — Quadro di sintesi delle fonti positive

Il complesso delle disposizioni esaminate può essere ricapitolato secondo tre criteri: il livello normativo, la presenza o assenza di una menzione esplicita della neutralità, e il contenuto sostanziale.

Sul piano costituzionale, la neutralità è nominata soltanto agli articoli 173 capoverso 1 lettera a e 185 capoverso 1, entrambi meramente attributivi di competenza; tutte le altre disposizioni pertinenti — articoli 2, 54, 57, 58, 59-61, 102, 184, 186 e 187 — la

presuppongono senza nominarla, attraverso le nozioni di indipendenza, sicurezza esterna, affari esteri, difesa nazionale e approvvigionamento del Paese.

Sul piano legislativo, soltanto il Codice penale militare nomina espressamente la neutralità, agli articoli 92 e 107, nell'ambito delle fattispecie penali di violazione della neutralità e di disobbedienza alle misure adottate a sua tutela; gli articoli corrispondenti del Codice penale ordinario (299-301) riproducono le stesse fattispecie senza usare il termine. Le leggi che disciplinano concretamente le sanzioni economiche (LEmb), il materiale bellico (LMB) e i beni a duplice impiego (LBDI) non contengono alcuna occorrenza della parola, e operano attraverso clausole generali di rispetto del diritto internazionale pubblico e dei principi di politica estera. La legge militare vigente, infine, non conosce più la categoria del «servizio di neutralità», pur mantenendo all'articolo 66a capoverso 2 il divieto sostanziale di partecipare ad azioni di combattimento di imposizione della pace.

Sul piano regolamentare, né l'ordinanza del 4 marzo 2022 sulla situazione in Ucraina né l'ordinanza sul materiale bellico nominano la neutralità; entrambe agiscono attraverso il rinvio a basi legislative (LEmb, LMB) o costituzionali (articolo 184 capoverso 3) che non la menzionano a loro volta.

Sul piano internazionale, le due Convenzioni dell'Aja del 1907 restano l'unico corpus pattizio vigente che disciplini in modo organico ed esplicito lo statuto giuridico della potenza neutrale — inviolabilità del territorio, divieto di transito di truppe, obbligo di imparzialità, regime dell'internamento; gli atti del 1815, pur costituendo l'atto fondativo storico della neutralità perpetua svizzera, non sono pubblicati come tali nella Raccolta sistematica vigente e sopravvivono nel diritto federale positivo soltanto attraverso il richiamo contenuto nella Dichiarazione del 1928 sulla Savoia; lo Statuto delle Nazioni Unite non nomina la neutralità nel proprio testo, ma la Svizzera vi ha allegato, all'atto dell'adesione nel 2002, una dichiarazione politica unilaterale di persistente neutralità; le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i loro Protocolli aggiuntivi, infine, nominano ripetutamente gli «Stati neutrali» nell'ambito del regime delle Potenze protettrici, senza tuttavia definire il contenuto della neutralità in quanto tale, e attribuiscono alla Svizzera la funzione, distinta ma storicamente connessa alla sua posizione neutrale, di Stato depositario.

Parte sesta — I rapporti del Consiglio federale sulla neutralità

Il diritto positivo appena ricostruito è stato interpretato, nel corso di oltre trent'anni, da tre rapporti successivi del Consiglio federale, che costituiscono la fonte dottrinale ufficiale più autorevole per la prassi svizzera.

Il primo, il Rapporto del 29 novembre 1993, allegato al Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta (elaborato da un gruppo di lavoro costituito nel 1991), sancisce la posizione che ha retto la prassi svizzera per un trentennio: la neutralità non richiede una «neutralità economica»; la parità di trattamento prescritta dagli articoli 7 e 9 delle Convenzioni dell'Aja riguarda soltanto i beni «esclusivamente

o essenzialmente militari»; le sanzioni economiche dell'ONU, e — a determinate condizioni — anche quelle non riconducibili a una risoluzione dell'ONU, sono compatibili con la neutralità (DFAE, Rapporto 1993, https://www.eda.admin.ch/dam/en/sd-web/SaMJA4IA7jTY/bericht-neutralitaet-1993_EN.pdf).

Il secondo, il Rapporto interdipartimentale del 30 agosto 2000 sulla prassi di neutralità della Svizzera (Neutralitätspraxis der Schweiz), presieduto dal segretario di Stato del DFAE Franz von Däniken, fu commissionato in seguito alla prassi sanzionatoria adottata dalla Svizzera nella crisi del Kosovo del 1998-1999. Il rapporto accertò che le sanzioni svizzere del 1998 contro la Repubblica federale di Jugoslavia costituirono, in realtà, il primo caso in cui la Confederazione adottò sanzioni autonome senza una corrispondente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU — un dato che va tenuto presente quando si valuta, come si farà nella Parte nona, la portata delle sanzioni del 2022 contro la Russia. Il rapporto del 2000 raccomandò, all'epoca, di non elaborare un nuovo rapporto organico sulla neutralità.

Il terzo, il Rapporto del 26 ottobre 2022 «Chiarezza e orientamento nella politica di neutralità», elaborato da un gruppo di lavoro interdipartimentale guidato dal DFAE con la consulenza di esperti esterni (tra cui Yves Daccord, René Rhinow e Sacha Zala), fu adottato in seguito al postulato 22.3385 della Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati dell'11 aprile 2022 — esso stesso una reazione parlamentare alla decisione del 28 febbraio 2022 (DFAE, Rapporto 2022, https://www.eda.admin.ch/dam/it/sd-web/WvYj9TpnGbh/20221026-neutralitaetsbericht_IT.pdf). È in questo rapporto che compare la formula, divenuta poi corrente nel dibattito pubblico, con cui il Consiglio federale distingue il «diritto della neutralità» (ius in bello, temporaneo, attivato soltanto da un conflitto armato internazionale, codificato dalle Convenzioni dell'Aja del 1907 ma di base anche consuetudinaria) dalla «politica di neutralità» (l'insieme discrezionale delle scelte di politica estera che la Svizzera adotta in tempo di pace per rafforzare la credibilità della propria posizione): un nucleo di diritto vincolante, circondato da una nube di prassi politica discrezionale — l'immagine, ripresa nella dottrina, dell'«atomo» della neutralità.

Il rapporto individua, tra i tratti distintivi della neutralità svizzera, la permanenza come primo elemento — l'Austria è l'unico altro Stato europeo a condividere oggi questo statuto — e ne colloca la genesi storica in una sequenza di cinque atti tra il 1813 e il 1815.

Il primo è la dichiarazione unilaterale della Dieta federale del 18 novembre 1813, con cui la Confederazione si affranca dal protettorato francese e proclama la propria indipendenza e neutralità armata, senza alcun riconoscimento estero (Archivio federale svizzero, https://www.bar.admin.ch/dam/bar/it/dokumente/publikationen/INVT03-Archiv_Mediationszeit-IT.pdf.download.pdf/INVT03-Archiv_Mediationszeit-IT.pdf);

Lessico storico della Svizzera, voce «Mediazione», <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/009798/>).

Il secondo è la dichiarazione del Congresso di Vienna del 20 marzo 1815, che promette il riconoscimento e la garanzia della neutralità perpetua della Svizzera entro i suoi nuovi confini, condizionandolo all'assenso formale della Confederazione (Verfassungen.ch, <https://www.verfassungen.ch/wienerkongresserklaerung1815.htm>).

Il terzo è l'atto di adesione della Dieta federale, riunita a Zurigo, del 27 maggio 1815, con cui la Confederazione accetta la dichiarazione di Vienna ed esprime «l'eterna gratitudine della nazione svizzera verso le alte Potenze» per l'impegno assunto a riconoscere e garantire la neutralità perpetua del corpo elvetico (Wikisource, Atto di accettazione della Dieta della Confederazione svizzera, https://en.wikisource.org/wiki/Final_Act_of_the_Congress_of_Vienna/Acceptance_of_the_Diet_of_the_Swiss_Confederation).

Il quarto è la ratifica, sempre da parte della Dieta, dell'intero Atto finale del Congresso di Vienna (articoli 74-85 e 91-92) il 12 agosto 1815 (Lessico storico della Svizzera, voce «Vienna, congresso di», <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/008922/>).

Il quinto e conclusivo è l'Atto del 20 novembre 1815, firmato a Parigi in margine al secondo Trattato di Parigi, con cui le potenze firmatarie della dichiarazione di Vienna riconoscono formalmente e garantiscono la neutralità perpetua della Svizzera — la prima volta in cui essa riceve un fondamento nel diritto internazionale positivo (DFAE, «La neutralità della Svizzera», https://www.eda.admin.ch/dam/eda/it/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/neutralitaet-schweiz_IT.pdf).

Parte settima — La neutralità come diritto internazionale consuetudinario

7.1 Diritto della neutralità e politica di neutralità

La distinzione concettuale elaborata dal Rapporto 2022 non è una semplice etichetta politica, ma corrisponde a una reale bipartizione nella struttura delle fonti.

Il Comitato internazionale della Croce Rossa osserva che «la principale fonte del diritto internazionale della neutralità è il diritto internazionale consuetudinario», sviluppatosi in modo considerevole anche dopo la codificazione dell'Aja del 1907 (ICRC Review, «Optional but not qualified: neutrality, the UN Charter and humanitarian objectives», marzo 2025, <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2025-03/optional-but-not-qualified-neutrality-the-un-charter-and-humanitarian-objectives-927.pdf>). In altre parole, le Convenzioni dell'Aja non esauriscono il diritto della neutralità: esse ne fissano un nucleo scritto, che il diritto consuetudinario integra e, per alcuni aspetti — come l'estensione delle regole terrestri e marittime alla guerra aerea, non prevista nel 1907

ma applicata oggi in via analogica secondo lo stesso Rapporto 2022 del Consiglio federale — aggiorna.

Nella dottrina contemporanea, soltanto la Svizzera e l'Austria mantengono oggi una neutralità permanente con un fondamento giuridico riconosciuto (Michael Bothe, «The Law of Neutrality», in Oxford Handbook of International Humanitarian Law). Il lavoro monografico più ampio sulla materia resta quello di James Upcher, «Neutrality in Contemporary International Law» (Oxford University Press, 2020); per la dottrina svizzera più recente e analitica, il riferimento obbligato è oggi il saggio di Odile Ammann, «Quel futur pour la neutralité suisse?», pubblicato nella Rivista di diritto svizzero (ZSR/RDS) II, 2025, pp. 95-192 (https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_737709967373.P001/REF.pdf).

La tesi centrale di quel saggio merita di essere isolata, perché fornisce la chiave metodologica cui si potrà fare rinvio nelle Parti successive. Ammann muove dalla constatazione che la neutralità è un concetto ad alto grado di indeterminatezza, e sostiene che la sua interpretazione — anche nell'ambito della «politica di neutralità» — non è affatto libera, ma vincolata dai quattro metodi ermeneutici propri tanto del diritto internazionale quanto del diritto svizzero: il metodo letterale, quello sistematico, quello teleologico e quello storico. È la loro applicazione rigorosa, unita a un ragionamento chiaro, coerente e prevedibile, a costituire — secondo l'autrice — la condizione della credibilità dello Stato neutrale. Il punto di maggior rilievo dogmatico è il seguente: il dovere di condurre una politica di neutralità credibile non è, per Ammann, una mera scelta politica discrezionale, bensì un obbligo giuridico di natura consuetudinaria, che discende dai cosiddetti «effetti anticipati» (Vorwirkungen) del diritto della neutralità permanente. Ne consegue che la distinzione, corrente nella prassi ufficiale svizzera, tra «diritto» vincolante e «politica» discrezionale della neutralità è assai più tenue di quanto il Consiglio federale lasci intendere: tanto il fatto di condurre una politica di neutralità quanto una parte del suo contenuto sono, per Ammann, governati da obblighi giuridici (Ammann, cit., pp. 108-114 e 142-147). È una tesi che, come si vedrà, incide direttamente sulla valutazione della prassi sanzionatoria esaminata alle Parti nona e decima.

7.2 Neutralità integrale e neutralità differenziale

Un contributo dottrinale decisivo per comprendere l'iniziativa popolare oggetto della votazione del 27 settembre 2026 è la distinzione, elaborata da Ammann, tra «neutralità integrale» e «neutralità differenziale».

La prima — di interpretazione estensiva, praticata dalla Svizzera fino al 1920 e poi di nuovo dal 1938, e collegata alle direttive Bindschedler del 1954 — esclude la partecipazione a sanzioni economiche non militari.

La seconda — di interpretazione più ristretta, praticata tra il 1920 e il 1938, riconosciuta dalla Dichiarazione di Londra della Società delle Nazioni del 13 febbraio 1920 — ammette invece la partecipazione a sanzioni economiche, e costituisce la base della politica attualmente seguita dal Consiglio federale.

Come osserva la stessa Ammann, l'iniziativa popolare per la «neutralità integrale» in discussione riflette precisamente la prima delle due dottrine, e imporrebbe un divieto di condotte — segnatamente la partecipazione a sanzioni economiche — che il diritto della neutralità, nella sua interpretazione differenziale oggi corrente, consente.

7.3 Il White Paper del 1993 e la libertà di rinuncia unilaterale

È opportuno richiamare, in questa sede, un dato che accompagna l'intera evoluzione dottrinale: il Rapporto del 1993 affermò, in termini categorici, che la Svizzera «è libera di rinunciare unilateralmente alla propria neutralità» — non avendo mai assunto un obbligo internazionale di rimanere neutrale. È la stessa posizione ribadita, come si è visto alla Parte quarta, dalla brochure ufficiale del DFAE oggi in vigore.

Parte ottava — I doveri del neutrale verso i belligeranti e i diritti correlativi

Il contenuto sostanziale degli obblighi che gravano sullo Stato neutrale nei confronti dei belligeranti è già stato esposto in dettaglio, articolo per articolo, nella Parte quarta (sezioni 4.2 e 4.3), in sede di ricognizione delle Convenzioni dell'Aja V e XIII. Conviene qui restituirne la sintesi sistematica, integrata dalla lettura che ne ha dato la prassi ufficiale svizzera.

Il Rapporto del Consiglio federale del 2000 riduce l'intero corpus a due obblighi fondamentali dello Stato neutrale: l'astensione da ogni intervento militare a favore di un belligerante, e l'astensione da ogni sostegno a operazioni militari.

Attorno a questo nucleo si dispongono gli obblighi specifici già esaminati: l'inviolabilità del proprio territorio da mettere a disposizione dei belligeranti (articolo 1 Aja V; articoli 1-2 Aja XIII); il divieto di consentire il transito di truppe o convogli militari (articolo 2 Aja V); il divieto di installazioni di comunicazione militare e di basi navali per uno dei belligeranti (articoli 3-4 Aja V; articolo 5 Aja XIII); il dovere di vigilanza per impedire questi atti nel proprio territorio (articolo 5 Aja V; articolo 25 Aja XIII); il divieto assoluto di fornire navi da guerra, munizioni o materiale bellico a un belligerante (articolo 6 Aja XIII — disposizione che il Comitato internazionale della Croce Rossa considera oggi consuetudinaria); e, soprattutto, l'obbligo di imparzialità nell'applicazione di ogni eventuale restrizione commerciale che lo Stato neutrale decida comunque di adottare (articolo 9 di entrambe le Convenzioni).

Il diritto correlativo, dal punto di vista dei belligeranti, è di segno esattamente simmetrico: essi devono rispettare l'inviolabilità del territorio e delle acque neutrali (articolo 1 Aja V; articoli 1-2 Aja XIII), astenersi dal farne una base di operazioni (articoli 3-5 Aja V/XIII), non possono considerare come atto ostile l'esercizio, da parte dello Stato neutrale, dei diritti che le Convenzioni gli riconoscono, inclusa la difesa armata della propria neutralità (articolo 10 Aja V; articolo 26 Aja XIII), e mantengono comunque la libertà di commercio privato con lo Stato neutrale, salvo che

quest'ultimo scelga di introdurre restrizioni — che dovranno allora applicarsi in modo identico a entrambe le parti (articoli 7 e 9 Aja V/XIII).

Un dato spesso trascurato merita di essere segnalato: il diritto all'inviolabilità territoriale non è una prerogativa esclusiva degli Stati permanentemente neutrali, ma spetta, secondo l'analisi del Comitato internazionale della Croce Rossa, a qualunque Stato non belligerante in un dato conflitto.

Parte nona — I doveri degli Stati terzi verso lo Stato neutrale: una questione dottrinalmente aperta

Questa è la sezione della ricognizione che richiede la maggiore cautela metodologica, perché qui la certezza del diritto positivo lascia il posto a costruzioni dottrinali concorrenti, nessuna delle quali gode di un riconoscimento unanime.

9.1 Tre tesi dottrinali sul valore del riconoscimento

La prima tesi, sostenuta da Bran F. Havel («An International Law Institution in Crisis: Rethinking Permanent Neutrality», *Ohio State Law Journal* 61, 2000, p. 167, <https://kb.osu.edu/server/api/core/bitstreams/b4507dcb-aad2-514b-b154-0fad7aa7528d/content>), è quella del «cerchio chiuso degli Stati»: la neutralizzazione convenzionale di uno Stato, fondata su un trattato o su una notifica, crea obblighi soltanto per gli Stati partecipanti o riconoscenti, non un obbligo generale opponibile a tutti gli Stati del mondo. Il riconoscimento sarebbe un atto giuridico unilaterale, che di per sé non implica alcuna garanzia né alcun obbligo di difesa — posizione confermata, per il caso analogo dell'Austria, da un memorandum del Dipartimento di Stato statunitense del 16 novembre 1955.

La seconda tesi, riferita da Havel e attribuita a Georg Dahm, è quella dell'«ordine oggettivo»: se lo statuto di neutralità è generalmente riconosciuto, esso entra a far parte dell'ordine internazionale oggettivo generale, vincolante per tutti gli altri Stati, anche non firmatari. Questa tesi è stata criticata da Waldemar Hummer per un'indebita confusione tra *Sein* e *Sollen* — tra il fatto del riconoscimento diffuso e l'esistenza di un obbligo giuridico.

La terza tesi, più recente, è quella dei «regimi oggettivi» erga omnes elaborata da Vassilis Pergantis (*Questions of International Law*, vol. 65, 2020): i trattati che istituiscono la neutralità permanente di uno Stato sono esplicitamente citati come esempio di trattati di status produttivi di effetti erga omnes, sul modello del caso delle Isole Åland — locus classicus della giurisprudenza internazionale in materia — che vincolò Svezia e Finlandia pur non essendo esse parti della Convenzione del 1856.

9.2 Un'avvertenza di onestà intellettuale

Nessuna delle fonti dottrinali consultate applica espressamente questa costruzione erga omnes all'Atto svizzero del 1815, né afferma testualmente che tutti gli Stati del

mondo siano tenuti a rispettare la neutralità svizzera in forza di un obbligo di diritto internazionale generale.

Il dato va quindi presentato per quello che è: una costruzione dottrinale plausibile e discussa, non un fatto giuridico accertato. È significativo, in questo senso, che la formula del testo del 1815 — «dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière» — corrisponda esattamente al criterio dell'«interesse generale» che Pergantis individua come tratto caratteristico dei trattati di status, offrendo un argomento a sostegno dell'applicabilità della terza tesi, senza tuttavia che alcuna fonte lo affermi in modo esplicito con riferimento al caso svizzero.

9.3 La questione, non affrontata dalla dottrina, della Russia come Stato successore

Un punto specifico merita di essere segnalato per la sua attualità politica, e altrettanto onestamente per la sua incertezza giuridica: nessuna fonte dottrinale reperita affronta la questione se la Federazione Russa sia vincolata, quale Stato successore dell'Unione Sovietica e, più indietro, dell'Impero russo — entrambi tra i firmatari del riconoscimento del 1815 — a rispettare la neutralità svizzera in forza di quello specifico atto. Lo stesso Havel segnala come questo problema generale di successione degli Stati rispetto agli obblighi di neutralizzazione resti, nella dottrina internazionalistica, sostanzialmente non trattato. Il dato resta, allo stato della ricerca, non accertabile.

9.4 La dottrina Kunz-Verdross e il criterio della credibilità

Per analogia con il caso austriaco, la dottrina di Josef Kunz e Alfred Verdross sostiene che il riconoscimento crea una forza giuridica equivalente a quella pattizia, e che gli Stati riconoscenti sarebbero tenuti a non chiamare lo Stato permanentemente neutro a partecipare a sanzioni. La stessa dottrina documenta però anche la tesi contraria, secondo cui uno Stato che dichiari unilateralmente la propria neutralità non acquisisce, per ciò solo, un diritto a vederla rispettata dagli Stati terzi. Ammann inquadra infine l'intera questione in termini pragmatici, più che dogmatici: l'efficacia dello statuto neutrale dipende, in ultima analisi, dal fatto che esso sia «accettato e preso in considerazione dagli altri Stati» — un criterio di credibilità e di fiducia reciproca, più che di obbligo giuridico automatico. Va tuttavia precisato, per non fraintendere la sua posizione, che per Ammann questa credibilità non è un puro dato di fatto politico: essa costituisce, come si è anticipato alla Parte settima, l'oggetto di un vero e proprio obbligo giuridico dello Stato a neutralità permanente, discendente dagli «effetti anticipati» del diritto della neutralità. In altre parole, il criterio pragmatico della credibilità e il fondamento giuridico dell'obbligo di imparzialità non sono, in questa lettura, alternativi ma complementari: la Svizzera è giuridicamente tenuta a condurre una politica di neutralità idonea a mantenere la fiducia degli altri Stati nel proprio statuto (Ammann, cit., pp. 144-147). È un rilievo che rafforza — anziché indebolire — la tensione messa in luce ai paragrafi seguenti a proposito della prassi sanzionatoria.

9.5 La reciprocità del riconoscimento e la formula erga omnes

Le tre tesi appena esposte convergono, a ben vedere, su un unico interrogativo di fondo, che conviene ora isolare nella sua forma più nitida: il riconoscimento della neutralità perpetua genera una relazione giuridica che vincola soltanto lo Stato neutrale — tenuto a comportarsi da neutrale — oppure una relazione reciproca, in cui anche i terzi sono tenuti a rispettare quello statuto? È la questione della reciprocità del riconoscimento, e la sua formulazione tecnica passa per una categoria latina del diritto internazionale: l'efficacia erga omnes, cioè «verso tutti».

La distinzione è netta e va tenuta ferma. Un'obbligazione ha efficacia inter partes quando vincola soltanto le parti che l'hanno assunta; ha efficacia erga omnes partes quando vincola tutti gli aderenti a un determinato trattato; ha efficacia erga omnes in senso pieno quando vincola la generalità degli Stati, a prescindere dalla loro adesione all'atto che l'ha generata, perché tutela un interesse dell'intera comunità internazionale. Trasposta alla neutralità, la gradazione è decisiva: se il riconoscimento del 1815 avesse valore meramente inter partes, esso vincolerebbe le sole potenze firmatarie e i loro successori; se avesse valore erga omnes, ogni Stato — anche estraneo al Congresso di Vienna — sarebbe tenuto a rispettare la neutralità svizzera. È esattamente questa la posta della terza tesi (i «regimi oggettivi» erga omnes di Pergantis, richiamati al paragrafo 9.1), che ancora la propria plausibilità alla formula del testo del 1815 secondo cui la neutralità svizzera è «dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière» — la clausola d'interesse generale che caratterizza, appunto, i trattati di status a effetto erga omnes.

Ma la reciprocità di cui qui si discute ha una seconda dimensione, distinta da quella soggettiva (verso chi vale l'obbligo) e attinente invece alla struttura sinallagmatica del rapporto: il rispetto dovuto dai terzi al neutrale non è incondizionato, bensì correlato al comportamento del neutrale stesso. Il diritto consuetudinario della neutralità, come confermano concordemente le fonti, è costruito su un nesso di corrispettività: lo Stato neutrale gode del diritto all'invulnerabilità e a non essere pregiudicato dal conflitto fintanto che — e nella misura in cui — adempie ai propri doveri di astensione e di imparzialità; specularmente, i belligeranti e i terzi sono tenuti a rispettarne lo statuto proprio perché, e finché, esso si mantenga effettivamente neutrale. Vale, in altri termini, una logica prossima al principio inadimplenti non est adimplendum: chi non adempie non può pretendere l'adempimento altrui. Il neutrale che dismetta l'imparzialità indebolisce, nella stessa misura, il fondamento della pretesa di essere rispettato come neutrale.

L'incrocio delle due dimensioni — l'ampiezza soggettiva erga omnes e la corrispettività sinallagmatica — consente di formulare con precisione il nodo che attraversa l'intero studio. Anche a voler accogliere la lettura più favorevole alla Svizzera, quella per cui il riconoscimento del 1815 avrebbe consolidato un regime oggettivo erga omnes vincolante tutti gli Stati (e dunque anche la Russia, quale successore di una potenza garante), quel medesimo carattere reciproco implicherebbe che l'opponibilità dello statuto ai terzi resti condizionata al

mantenimento, da parte svizzera, di una condotta effettivamente neutrale e imparziale. Non si dà pretesa erga omnes al rispetto della propria neutralità che sia insieme incondizionata e compatibile con una prassi economica dichiaratamente discriminatoria verso uno dei belligeranti. È il punto in cui la questione teorica della Parte nona e il caso concreto delle sanzioni del 2022 (Parte decima) si toccano: più si rivendica per la neutralità svizzera un fondamento forte — consuetudinario, erga omnes, opponibile a tutti —, più stringente diventa, per coerenza, il dovere di imparzialità che ne è il corrispettivo; e viceversa, la prassi differenziale che ammette le sanzioni economiche si concilia più agevolmente con una concezione debole del riconoscimento, meramente politica e non generatrice di obblighi reciproci automatici — la stessa concezione «pragmatica» della credibilità cui rinvia Ammann.

Resta, anche qui, il limite di onestà intellettuale già posto al paragrafo 9.2: nessuna delle fonti reperite applica espressamente la costruzione erga omnes all'Atto svizzero del 1815, e la reciprocità qui descritta è ricostruita in via sistematica a partire dai principi generali del diritto della neutralità, non desunta da una pronuncia o da una presa di posizione ufficiale che la affermi in termini. Il valore della riflessione è dunque quello di uno schema concettuale — la correlazione tra l'ampiezza del riconoscimento preteso e l'intensità del dovere di imparzialità che ne discende — non quello di un dato giuridico accertato.

Parte decima — Il caso di studio: le sanzioni del 2022 contro la Russia

10.1 Una premessa fattuale da considerare: non è il «primo caso»

Nel dibattito pubblico circola spesso l'affermazione secondo cui le sanzioni occidentali del 2022 contro la Russia costituirebbero il primo caso, in assoluto, di sanzioni economiche ampie adottate contro uno Stato titolare del diritto di veto in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Una verifica sistematica smentisce questa affermazione nella sua forma assoluta. Precedenti storici documentati esistono: il regime del CoCom (1949-1994), diretto contro l'URSS e la Cina; l'embargo cerealicolo e le sanzioni disposte dal presidente Carter contro l'URSS dopo l'invasione dell'Afghanistan nel 1980 (poi revocate dal presidente Reagan nel 1981); l'embargo sulle armi imposto da Stati Uniti e Unione europea alla Cina dopo i fatti di piazza Tienanmen del 1989 — l'embargo europeo resta tuttora in vigore; e le sanzioni adottate nel 2014 contro la Russia in seguito all'annessione della Crimea, già descritte in dottrina come «la prima volta, dal crollo dell'Unione Sovietica, in cui sanzioni su larga scala vengono impiegate contro una grande potenza membro permanente del Consiglio di sicurezza» (Connolly, 2018).

La formulazione difendibile, sorretta dalle fonti, è dunque più circoscritta e insieme più significativa: le sanzioni del 2022 rappresentano il pacchetto di misure economiche più ampio mai adottato contro un membro permanente del Consiglio di sicurezza, e il primo caso in cui un pacchetto di quella portata colpisce un'economia

del G20 di quelle dimensioni dai tempi degli anni Trenta del Novecento (Nicholas Mulder, IMF Finance & Development, giugno 2022).

Il Global Challenges Programme dell'Istituto di alti studi internazionali di Ginevra ha esplicitamente definito un «mito» la qualificazione delle sanzioni del 2022 come «senza precedenti» in senso assoluto. Va inoltre ricordato, come si è visto alla Parte sesta, che le sanzioni svizzere autonome del 1998 contro la Repubblica federale di Jugoslavia furono, secondo l'accertamento dello stesso Rapporto del Consiglio federale del 2000, il primo caso di sanzioni svizzere adottate senza una corrispondente risoluzione del Consiglio di sicurezza — non le sanzioni del 2022.

10.2 Perché, nonostante lo Statuto ONU, il diritto della neutralità resta applicabile

Il vero elemento di novità sistemica del 2022 non sta dunque nella sua unicità storica, ma nella catena logica che lo lega alla struttura stessa della Carta delle Nazioni Unite.

Il diritto della neutralità, come si è visto, non trova applicazione quando il Consiglio di sicurezza agisce ai sensi del capitolo VII — è la posizione ufficiale del DFAE. Ma l'aggressore, in questo caso membro permanente del Consiglio di sicurezza, dispone del diritto di veto, che ha in effetti impedito ogni azione del Consiglio ai sensi del capitolo VII: la Russia ha posto il veto quattro volte nel 2022, portando l'Assemblea generale a deliberare in sua vece — per la prima volta in quarant'anni tramite la procedura di rinvio ex risoluzione «Uniting for Peace» — la risoluzione A/RES/76/262 del 26 aprile 2022.

Ne consegue che il diritto della neutralità, lungi dall'essere superato dal sistema di sicurezza collettiva, resta pienamente applicabile proprio nei casi — strutturalmente ricorrenti — in cui quel sistema è paralizzato dal veto dell'aggressore stesso: è il paradosso strutturale per cui il Consiglio di sicurezza non può mai, per costruzione, sanzionare un proprio membro permanente.

Lo stesso paradosso si era già manifestato, in termini analoghi, nella crisi del Kosovo del 1999, esaminata dal Rapporto del Consiglio federale del 2000.

È la formula sintetica di Ammann a cogliere con maggiore precisione questa relazione inversa tra le due istituzioni: quando la sicurezza collettiva è forte, la neutralità declina; quando la sicurezza collettiva è in crisi, la neutralità torna a crescere di importanza.

Il caso russo del 2022 è, in questo senso, un caso di scuola di applicazione di questa relazione strutturale, più che un fatto storicamente inedito.

10.3 La risposta giuridica del Consiglio federale e la posizione del CICR

La qualificazione ufficiale del Consiglio federale, riassunta nel Rapporto 2022, è che le sanzioni adottate contro la Russia non sono «né imposte né vietate dal diritto della neutralità»: esse si collocano interamente nell'ambito discrezionale della politica di

neutralità, e non in quello — vincolante — del diritto della neutralità in senso proprio, la cui base giuridica resta l'ordinanza del 4 marzo 2022 esaminata alla Parte terza.

Un ultimo elemento dottrinale merita di essere richiamato, perché tocca direttamente il nucleo del dibattito pubblico sulla presunta discriminazione a favore della vittima dell'aggressione: il Comitato internazionale della Croce Rossa respinge esplicitamente la dottrina della cosiddetta «**neutralità qualificata**» — la tesi per cui sarebbe legittimo, sul piano del diritto della neutralità, discriminare a favore dello Stato vittima di un'aggressione — giudicandola illogica, pericolosa, storicamente infondata e non sufficientemente sorretta dalla prassi statale (ICRC Review, cit.).

È una posizione che merita di essere segnalata con la dovuta imparzialità intellettuale, indipendentemente dalle valutazioni politiche che ciascuno possa formulare sulla scelta del Consiglio federale di allinearsi ai pacchetti sanzionatori dell'Unione europea.

Vale la pena di sviluppare il punto, perché è qui che il piano del diritto e quello della politica di neutralità rischiano di essere confusi nel dibattito pubblico. La «neutralità qualificata» (qualified neutrality) è la costruzione — di matrice prevalentemente angloamericana — secondo cui uno Stato neutrale potrebbe conservare il proprio statuto pur derogando ai doveri di astensione e di imparzialità a svantaggio dello Stato aggressore, sulla base di una determinazione unilaterale di quale dei belligeranti abbia violato il divieto di ricorso alla forza sancito dall'articolo 2 paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite. È la tesi che, trasferita sul piano sanzionatorio, viene invocata per giustificare una discriminazione a favore della vittima.

L'analisi ospitata dall'International Review of the Red Cross — il saggio di Evelyne Schmid «Optional but not qualified» (n. 927, marzo 2025) — respinge questa costruzione con argomenti che conviene distinguere con precisione, anche perché la posizione va attribuita all'autrice e alla rivista dell'istituzione umanitaria, e non a una presa di posizione formale del Comitato in quanto tale.

Il primo argomento è di ordine logico e strutturale: il diritto della neutralità è binario — uno Stato è belligerante oppure neutrale, senza una terza categoria intermedia — sicché una neutralità che si «qualifica» a danno di una parte cessa, per definizione, di essere neutralità.

Il secondo è il rischio dei «doppi standard»: poiché la qualificazione poggia su una valutazione unilaterale e quindi potenzialmente interessata dell'identità dell'aggressore, ogni Stato potrebbe far valere l'eccezione contro i propri avversari e disattenderla quando l'aggressore sia un alleato, dissolvendo il concetto stesso di neutralità in un numero indefinito di gradazioni soggettive.

Il terzo argomento è storico e interpretativo: la tesi che la neutralità sarebbe «obsoleta» o «qualificabile» non è affatto nuova, ma — secondo l'autrice — si discosta dalle regole consolidate di interpretazione dei trattati, quali codificate dalla Convenzione di Vienna del 1969. Il nucleo del diritto della neutralità — il dovere di astenersi dal sostenere una parte del conflitto con equipaggiamento e assistenza

militare — non è mutato né con l'adozione della Carta nel 1945 né con l'aggressione russa del 2022.

La conclusione del saggio è netta e insieme sfumata: la neutralità è oggi «facoltativa» (optional) per la grande maggioranza degli Stati, che possono scegliere lo statuto di non-belligeranza; ma, per lo Stato che scelga di restare neutrale, essa resta «non qualificabile» (not qualified), cioè non frazionabile a favore di una parte. È una distinzione di rilievo diretto per la Svizzera, che non ha rinunciato allo statuto neutrale e non può quindi, secondo questa lettura, invocarne una versione «qualificata» per legittimare la discriminazione tra belligeranti.

Occorre tuttavia collocare correttamente la portata dell'argomento rispetto alla posizione ufficiale svizzera. Il Consiglio federale non sostiene di praticare una «neutralità qualificata» nel senso tecnico appena descritto: la sua tesi, come si è visto, è che le sanzioni riprese dall'Unione europea non ricadono affatto nel diritto della neutralità — che disciplina i soli beni militari e i comportamenti in tempo di conflitto armato — bensì nella politica di neutralità, rimessa alla sua discrezionalità. La critica alla «neutralità qualificata» colpisce dunque in pieno chi pretenda di fondare la partecipazione alle sanzioni su un dovere giuridico di schierarsi con la vittima; colpisce assai meno direttamente la costruzione svizzera, che quella partecipazione la colloca deliberatamente fuori dal diritto della neutralità. Resta però il punto — sviluppato al paragrafo seguente — che sul terreno dei principi la parità di trattamento tra belligeranti, storicamente cuore della neutralità economica integrale, viene di fatto abbandonata.

10.4 Un paradosso storico-giuridico: la Russia garante del 1815 e le sanzioni del 2022

Un profilo che il dibattito pubblico ha quasi interamente rimosso, e che merita di essere isolato con la stessa cautela documentaria adottata nelle Parti precedenti, riguarda l'identità dei firmatari dell'Atto del 20 novembre 1815. Come si è ricostruito alla Parte quarta, tra le potenze che quel giorno a Parigi riconobbero e garantirono formalmente la neutralità perpetua della Svizzera figura la Russia imperiale, rappresentata dai plenipotenziari Razumovsky e Capo d'Istria. La Russia non fu, in quell'atto, un firmatario tra i molti: fu una delle potenze garanti, insieme ad Austria, Francia, Gran Bretagna, Portogallo e Prussia, dell'integrità e dell'inviolabilità del territorio elvetico «dans ses nouvelles limites».

Vi è dunque una circostanza che il discorso ufficiale svizzero tende a tacere, o comunque a non tematizzare: lo Stato verso cui la Confederazione ha ripreso, per il tramite dell'Unione europea, il pacchetto sanzionatorio più esteso della propria storia è, sul piano della genealogia pattizia, uno degli enti che a quella neutralità perpetua diedero fondamento nel diritto internazionale positivo. La Federazione Russa si presenta oggi come Stato successore dell'Unione Sovietica e, più indietro, dell'Impero russo firmatario del 1815 — la stessa catena di successione statale già segnalata, sotto il profilo speculare, al paragrafo 9.3 a proposito degli obblighi che quell'atto potrebbe far gravare sulla Russia.

La relazione tra questo dato e le sanzioni in corso va enunciata con rigore, evitando tanto la retorica quanto la sopravvalutazione giuridica. Sul piano del diritto positivo, come si è ampiamente documentato, l'Atto del 1815 non è pubblicato come tale nella Raccolta sistematica, la sua vigenza formale non è affermata dai rapporti ufficiali, e la stessa autorità federale rivendica la libertà di abbandonare in ogni momento la posizione di neutralità: sarebbe perciò scorretto dedurre da quell'atto un vincolo giuridico attuale e reciproco di cui misurare la violazione. Ciò che il dato illumina non è una violazione di trattato, ma un paradosso di coerenza: la simmetria logica dell'atto del 1815 — riconoscimento e garanzia reciproci tra le potenze — mal si concilia con una condotta che tratta in modo diseguale, sul terreno economico, proprio una delle potenze garanti.

È qui che il profilo storico si salda con la questione dottrinale del paragrafo precedente. L'approccio di fatto adottato dal Consiglio federale e avallato dalle Camere federali — allineamento pieno ai pacchetti dell'Unione europea contro la Russia, e non contro gli altri belligeranti o aggressori di altri teatri — produce, sul piano dei principi, esattamente l'effetto che la critica alla «neutralità qualificata» addita come problematico: l'abbandono della parità di trattamento tra belligeranti, cardine dell'articolo 9 delle Convenzioni dell'Aja e della tradizione della neutralità integrale che la Svizzera ha praticato fino al 1920 e di nuovo dal 1938. Che questo abbandono sia giuridicamente lecito — perché operato, secondo la qualificazione ufficiale, nel campo discrezionale della politica di neutralità e non in quello vincolante del diritto della neutralità — non ne cancella la portata sistematica: la parità di trattamento, principio-guida enunciato già nel preambolo della XIII Convenzione del 1907, è di fatto sospesa, e lo è nei confronti di una potenza che di quella neutralità fu, due secoli or sono, garante riconosciuta.

Il rilievo va tenuto, con onestà documentaria, entro i suoi confini. Nessuna fonte ufficiale svizzera argomenta le sanzioni del 2022 misurandole sull'Atto del 1815, né lo evoca per escluderne la pertinenza; e nessuna fonte dottrinale reperita affronta il caso specifico della Russia garante del 1815 divenuta destinataria di sanzioni svizzere. Il punto è pertanto proposto come osservazione di coerenza storico-sistematica — non come tesi di illiceità — e resta, quanto al suo eventuale valore giuridico, allo stato non accertabile (n.a.) sulla base delle fonti disponibili. Ma è precisamente il genere di tacita rimozione — la Confederazione che sanziona il proprio antico garante senza mai nominare l'atto che quel garante sottoscrisse — che una ricognizione sistematica ha il compito di riportare alla luce.

A rendere il paradosso ancora più stridente concorre l'evoluzione dei rapporti di sicurezza degli ultimi anni. Sul piano strategico la Russia è passata, nella percezione ufficiale svizzera e occidentale, dalla condizione di potenza garante del 1815 a quella di minaccia principale: i documenti di sicurezza della Confederazione la descrivono ormai in termini di Stato ostile, e specularmente la Federazione Russa ha inserito la Svizzera nel proprio elenco dei «Paesi ostili» (unfriendly countries) proprio in ragione dell'adozione dei pacchetti sanzionatori. A ciò si aggiunge il progressivo avvicinamento della Svizzera alle strutture cooperative occidentali — dal Partenariato

per la pace (PfP) della NATO a forme più strette di cooperazione in materia di difesa e cyber-sicurezza — che una parte della dottrina e del dibattito politico legge come tensione crescente con l'impegno di neutralità perpetua. Chi scrive ha già avuto modo di segnalare come questa traiettoria trasformi la neutralità da pilastro a possibile vulnerabilità strategica, esponendo le infrastrutture critiche del Paese — energia, trasporti, finanza — a rischi che i sistemi difensivi convenzionali mitigano solo in parte (N. Salvioni, «Neutralità, da pilastro a vulnerabilità strategica», laRegione, 29 novembre 2024).

Un episodio recente rende palpabile questa tensione: nell'agosto 2024 la NATO ha aperto a Ginevra un proprio ufficio di collegamento presso le organizzazioni internazionali (NATO Liaison Office to the International Organisations), ospitato nella Maison de la Paix — sede del Geneva Centre for Security Policy —, a pochi passi dalla sede europea delle Nazioni Unite. L'accordo sullo statuto giuridico, i privilegi e le immunità dell'ufficio era stato firmato a Berna il 15 luglio 2024 dal direttore della Direzione del diritto internazionale del DFAE, Franz Perrez, e dal consulente giuridico dell'Alleanza, John Swords. Il Consiglio federale ha agito, in questo caso, nella sua qualità di Stato ospite (host state), e ha tenuto a precisare che si tratta di un ufficio multilaterale, destinato agli scambi della NATO con l'ONU e le altre organizzazioni ginevrine — sul modello degli analoghi uffici di New York e Vienna — e non di una rappresentanza per le relazioni bilaterali tra l'Alleanza e la Confederazione.

La collocazione di una struttura permanente di un'alleanza militare sul suolo del più antico Stato perpetuamente neutrale è, di per sé, una posizione problematica sul piano dei principi, e va misurata con precisione contro le Convenzioni dell'Aja del 1907. Occorre però evitare la scorciatoia polemica. Il diritto della neutralità dell'Aja — segnatamente il divieto di installare sul territorio neutrale stazioni o apparati al servizio militare di un belligerante (articolo 3 Aja V) e il divieto di transito di truppe e convogli (articolo 2 Aja V) — trova applicazione soltanto in tempo di conflitto armato internazionale e nei confronti dei belligeranti di quel conflitto, con l'ulteriore limite — oggi peraltro largamente superato — della clausola *si omnes* (articolo 20 Aja V), in forza della quale la Convenzione si applicherebbe solo se tutti i belligeranti ne fossero parti: limite che la dottrina considera ormai storico, poiché le norme di neutralità dell'Aja valgono come diritto consuetudinario e vincolano a prescindere dalla partecipazione di tutte le parti al trattato (e che, nel conflitto russo-ucraino, sarebbe comunque soddisfatto, avendo Russia, Ucraina e Stati Uniti ratificato la V e la XIII Convenzione).

Il problema, di nuovo, si sposta dal diritto della neutralità alla politica di neutralità e alla sua credibilità — ed è qui che il concetto di neutralità differenziale (o «qualificata») opera da spartiacque.

Nell'ottica della neutralità integrale, praticata dalla Svizzera fino al 1920 e di nuovo dal 1938, l'ospitalità stabile a un'alleanza militare sarebbe difficilmente conciliabile con l'imparzialità che la posizione neutrale esige anche in tempo di pace, a prescindere dall'applicabilità formale dell'Aja.

Nell'ottica della neutralità differenziale oggi seguita dal Consiglio federale — la stessa che consente la partecipazione alle sanzioni economiche —, l'apertura dell'ufficio è invece presentata come un atto di Stato ospite, coerente con la vocazione della Ginevra internazionale e non lesivo di un diritto della neutralità che si attiva solo in guerra. In altre parole: l'ufficio NATO a Ginevra è ammissibile soltanto se — e nella misura in cui — si accetti la lettura differenziale della neutralità; nella lettura integrale, che è poi quella cui si richiama l'iniziativa in votazione il 27 settembre 2026, esso apparirebbe come un ulteriore, e assai visibile, allontanamento dall'imparzialità. Il dato conferma, ancora una volta, che la vera posta in gioco non è l'interpretazione delle Convenzioni dell'Aja, ma la scelta politica tra le due concezioni della neutralità.

L'ufficio NATO non è, del resto, un episodio isolato, ma l'anello più visibile di una catena di atti che, presi cumulativamente, delineano uno spostamento della prassi svizzera assai più marcato di quanto la sola vicenda delle sanzioni lascerebbe intendere. Conviene enumerarli, perché ciascuno aggiunge un tassello alla questione della parità di trattamento tra belligeranti, e perché la loro somma pesa più delle singole parti.

In primo luogo, i due grandi appuntamenti diplomatici ospitati dalla Svizzera sull'Ucraina si sono svolti con la deliberata esclusione della Russia. La Ukraine Recovery Conference di Lugano del 4-5 luglio 2022 — co-organizzata da Svizzera e Ucraina — riunì oltre quaranta delegazioni statali e una ventina di organizzazioni internazionali attorno a una dichiarazione finale (i «Principi di Lugano») che condannava «nei termini più fermi» l'aggressione militare russa e ne chiedeva il ritiro delle truppe: un consesso, cioè, non di mediazione tra le parti, ma di sostegno a una di esse, dal quale la controparte belligerante era per definizione assente.

In secondo luogo, e in modo ancor più emblematico, il Vertice sulla pace in Ucraina tenutosi al Bürgenstock il 15-16 giugno 2024 — presieduto dalla presidente della Confederazione Viola Amherd, con circa novantadue delegazioni statali e otto organizzazioni — si svolse senza che la Russia fosse invitata. La stessa autorità svizzera riconobbe la delicatezza della scelta: il direttore del Geneva Centre for Security Policy avvertì che la Confederazione poteva essere «accusata di aver avviato un processo di parte», e diversi Stati del Sud globale (tra cui Brasile, India, Arabia Saudita, Sudafrica, Emirati) rifiutarono di sottoscrivere il comunicato proprio per l'assenza di Mosca. Un vertice «sulla pace» dal quale uno dei due belligeranti è escluso è, agli occhi di quel belligerante e di parte non trascurabile della comunità internazionale, difficilmente conciliabile con l'imparzialità del buon ufficio neutrale — funzione che la Svizzera ha storicamente rivendicato come propria.

In terzo luogo, sul piano militare la Confederazione ha rafforzato la propria integrazione negli strumenti di approvvigionamento dell'Alleanza. Il 17 luglio 2026 la Svizzera ha aderito all'Ammunition Support Partnership (ASP) della NATO Support and Procurement Agency (NSPA), il programma di acquisto congiunto che copre oltre duemila tipi di munizioni terrestri, aeree e navali e che riunisce ventisette nazioni

— un passo che presuppone, tra l'altro, l'adozione di munizionamento compatibile con gli standard NATO e prosegue una collaborazione con la NSPA avviata già nel 1996 (missili aria-aria, Stinger, Patriot). Va qui registrata, per onestà documentaria, la posizione ufficiale: lo stesso comunicato di armasuisse afferma espressamente che «la partecipazione all'Ammunition Support Partnership della NSPA è compatibile con la neutralità della Svizzera», in quanto acquisto logistico e non impegno operativo. È una qualificazione difendibile sul piano del diritto della neutralità in senso stretto — che nulla dice sull'approvvigionamento in tempo di pace —, ma che si iscrive pur sempre nella direzione di un progressivo allineamento tecnico e industriale a un'alleanza militare, e non alla sua controparte.

In quarto luogo, si è intensificata la cooperazione addestrativa nel quadro del Partenariato per la pace (PfP), cui la Svizzera aderisce dal 1996. L'esercito ha per la prima volta condotto un'esercitazione di truppa all'estero — «TRIAS 25», nell'area militare austriaca di Allentsteig, nella primavera 2025, con reparti austriaci e tedeschi e su uno scenario di riconquista di territorio, manovra «seguita da vicino dalla Russia» e destinata a essere ampliata nel 2027 e nel 2029 —; e specularmente ha accolto reparti stranieri sul proprio suolo, secondo una prassi che, per il combattimento in montagna, risale al centro d'istruzione di Andermatt, presso il San Gottardo, aperto ai partner PfP fin dal 1996. Proprio l'area del San Gottardo è oggi al centro di questa intensificazione: dalla decisione del 2022 di rafforzare la difesa e la cooperazione con Paesi terzi, i tiri reali sulla piazza di Val Torta-Posmeda sono aumentati, al punto da generare tensioni con l'uso turistico della regione. Anche le grandi esercitazioni sul territorio nazionale (come «LUX 23» nella Svizzera occidentale) hanno visto la partecipazione di elementi dell'esercito francese.

Nessuno di questi atti, singolarmente considerato, integra una violazione del diritto della neutralità dell'Aja, che — lo si è ripetuto — si attiva soltanto in tempo di conflitto armato internazionale che coinvolga la Svizzera o i belligeranti come parti, e che non disciplina né le conferenze diplomatiche né gli acquisti logistici né le esercitazioni congiunte in tempo di pace.

È la loro convergenza a disegnare una linea di tendenza univoca: conferenze che escludono un belligerante, approvvigionamento allineato a un'alleanza militare, addestramento congiunto con eserciti di Stati membri di quell'alleanza.

Sul piano del diritto della neutralità in senso stretto tutto ciò resta, con ogni probabilità, lecito; sul piano della politica di neutralità e della sua credibilità — e a maggior ragione nella lettura integrale cui si richiama l'iniziativa del 27 settembre 2026 — esso segna un allontanamento cumulativo dall'imparzialità che è tanto più significativo quanto più lo si somma alla partecipazione alle sanzioni economiche. Ancora una volta, la questione non è se ciascun atto sia conforme all'Aja, ma se la loro somma sia ancora compatibile con la posizione di uno Stato che rivendica per sé — e, come si è visto al paragrafo 9.5, tanto più esigente è la pretesa di rispetto quanto più forte è il fondamento invocato — la qualità di neutrale imparziale di fronte a entrambi i belligeranti.

Il punto rilevante per la nostra analisi non è la valutazione geopolitica in quanto tale, ma la sua ricaduta sulla coerenza del quadro giuridico.

La reciprocità che stava al cuore dell'atto del 1815 — le potenze garantiscono la neutralità svizzera nel proprio comune interesse, e la Svizzera si astiene dal parteggiare — presuppone un rapporto di fiducia bilaterale. Quando quel rapporto si rovescia in reciproca ostilità dichiarata, la cornice del 1815 non viene formalmente denunciata da alcuna delle parti, ma si svuota di fatto del proprio presupposto relazionale: è la stessa «meccanica» che la storia ha già mostrato per la neutralità garantita del Belgio del 1839, mai denunciata e tuttavia dissolta nei fatti nell'agosto 1914.

Qui si innesta il collegamento con le Convenzioni dell'Aja del 1907, che è opportuno esplicitare perché tocca il cuore della coerenza dottrinale.

La struttura del diritto della neutralità dell'Aja è dichiaratamente sinallagmatica: i belligeranti sono tenuti a rispettare l'inviolabilità e i diritti dello Stato neutrale (articolo 1 Aja V; articoli 1-2 Aja XIII) nella misura in cui — e fintanto che — quest'ultimo si comporti effettivamente da neutrale, ossia osservi i doveri di astensione e, soprattutto, di imparzialità nell'applicazione di ogni restrizione (articolo 9 di entrambe le Convenzioni).

Lo stesso impianto convenzionale prevede, del resto, che lo Stato neutrale il quale commetta atti di favore verso un belligerante perda il beneficio del proprio statuto (articoli 16-17 Aja V). Il rispetto dei firmatari verso il neutrale è dunque condizionato al permanere della neutralità del neutrale: non è una garanzia incondizionata, ma un rapporto di corrispettività.

È precisamente su questo cardine che la nozione di «neutralità qualificata» — discussa al paragrafo 10.3 — mostra la propria criticità sistematica.

Una neutralità che si «qualifichi» a svantaggio di un belligerante, adottando misure economiche asimmetriche, si espone all'obiezione speculare del belligerante colpito: se lo Stato che si dice neutrale ha di fatto abbandonato l'imparzialità, viene meno anche il fondamento corrispettivo dell'obbligo altrui di rispettarne la neutralità.

La costruzione elvetica cerca di sfuggire a questa obiezione collocando le sanzioni fuori dal diritto della neutralità — nel campo discrezionale della politica di neutralità — e sostenendo che la parità di trattamento dell'Aja concerne i soli beni militari, non le misure economiche generali (tesi già del Rapporto 1993).

Ma dall'esterno, e segnatamente dal punto di vista della potenza sanzionata, la distinzione tra «diritto» e «politica» della neutralità è una qualificazione interna svizzera, non un dato opponibile: ciò che si osserva è un neutrale che tratta in modo diseguale i belligeranti. Il rischio, sul piano della credibilità — quel criterio pragmatico che Ammann pone al centro della questione (v. paragrafo 9.4) — è che la reciprocità dell'Aja e quella del 1815 vengano percepite come unilateralmente sospese dalla

stessa Svizzera nei confronti di una potenza che di entrambe era, insieme, garante e beneficiaria.

Un tassello ufficiale merita, a questo proposito, di essere aggiunto al quadro, perché incrina l'immagine — accreditata alla Parte quarta — di un Consiglio federale costantemente reticente sul valore attuale dell'atto del 1815.

In risposta all'interrogazione 24.1045 del consigliere nazionale Paolo Pamini (Gruppo UDC), depositata al Consiglio nazionale il 27 settembre 2024 e — come lo stesso atto dichiara espressamente — «preparata insieme all'avvocato e notaio Niccolò Salvioni di Locarno», il Consiglio federale, con risposta del 20 novembre 2024, ha riconosciuto che l'Atto del 20 marzo 1815 «è parte dei trattati di pace dell'epoca fra le grandi potenze europee», che «tali trattati non sono mai stati formalmente denunciati» e che dalla loro reiterata conferma da parte dell'intera comunità degli Stati discende «lo statuto consuetudinario della neutralità perpetua della Svizzera»: ha così ancorato la neutralità perpetua al diritto internazionale consuetudinario, valorizzandone il fondamento giuridico oltre che storico. Il testo integrale dell'interrogazione — con le sue sei domande e la risposta del Consiglio federale — è riprodotto in appendice al presente studio, data la sua rilevanza diretta per l'intera argomentazione.

Si tratta di una precisazione non trascurabile: mentre la brochure del DFAE insiste sulla libertà svizzera di abbandonare in ogni momento la posizione di neutralità e riconduce il diritto pattizio vigente alle sole Convenzioni dell'Aja, questa risposta parlamentare ancora la neutralità perpetua a una fonte consuetudinaria che — a differenza di un impegno unilateralmente revocabile — non è nella disponibilità di una sola parte. Nella medesima risposta, peraltro, il Consiglio federale ribadisce la propria concezione costante secondo cui «la neutralità non è mai stata un fine a sé stante, bensì un mezzo per la salvaguardia dell'indipendenza e degli interessi superiori del Paese» — la stessa concezione strumentale della neutralità che Ammann pone al centro della propria analisi, distinguendola tanto dalla lettura «dogmatica» quanto da quella «assiomatica», e ricavandola in via interpretativa proprio dagli articoli 173 e 185 della Costituzione (Ammann, «Quel futur pour la neutralité suisse?», ZSR/RDS 2025 II, pp. 134-135).

La portata di questo riconoscimento va misurata con la consueta prudenza, perché una risposta a un'interrogazione parlamentare non ha il rango di un atto normativo né vincola il Consiglio federale al modo di un trattato; e la qualificazione consuetudinaria della neutralità perpetua non equivale, di per sé, all'affermazione di un obbligo reciproco di tutti gli Stati — questione che la Parte nona ha lasciato aperta.

Resta però che, sul piano della coerenza interna del discorso ufficiale, la risposta del 20 novembre 2024 attribuisce all'eredità del 1815 un peso giuridico maggiore di quello che il Consiglio federale le riconosce quando deve giustificare l'allineamento alle sanzioni: se la neutralità perpetua del 1815 è davvero diritto consuetudinario, allora il principio di parità di trattamento tra belligeranti che ne costituisce il nucleo storico non può essere agevolmente relegato nel campo della mera «politica»

discrezionale, e la sua sospensione di fatto verso la Russia — potenza garante di quell'atto — chiede una giustificazione più esigente di quella finora offerta. È una tensione che il presente lavoro si limita a registrare, e la cui soluzione appartiene al dibattito politico e all'analisi prospettica annunciata in premessa.

10.5 Quando già in passato la Svizzera è passata a una neutralità rigida: il caso della Società delle Nazioni

La constatazione, svolta ai paragrafi precedenti, secondo cui la Svizzera dispone di un margine per modulare l'intensità della propria neutralità non è un dato astratto: si è già verificata, in modo paradigmatico, nel primo Novecento, ed è utile richiamarla qui perché offre il precedente storico più pertinente al tema del presente studio. Fra il 1920 e il 1938 la Confederazione ha compiuto un percorso completo — dall'adozione di una neutralità attenuata al ritorno a una neutralità integrale — proprio attorno alla questione della partecipazione alle sanzioni economiche di un'organizzazione internazionale. La ricostruzione che segue si limita a elementi fattuali reperibili su fonti aperte e istituzionali (segnatamente il Dizionario storico della Svizzera, gli atti dei Servizi del Parlamento e la storiografia corrente), senza pretese di completezza.

Il punto di partenza è la Dichiarazione di Londra del 13 febbraio 1920, con cui il Consiglio della Società delle Nazioni riconobbe formalmente la neutralità svizzera al momento dell'adesione. Il compromesso allora raggiunto — frutto di dure trattative condotte anche dal consigliere federale Giuseppe Motta, capo del Dipartimento politico — esonerava la Svizzera dalla partecipazione alle sanzioni militari, ma non da quelle economiche. Questo modello venne definito «neutralità differenziale»: la Svizzera restava militarmente neutrale, ma si impegnava a concorrere alle misure economiche coercitive deliberate dall'organizzazione ai sensi dell'articolo 16 del Patto. Fu, sul piano concettuale, un allentamento della neutralità tradizionale in nome della solidarietà internazionale e della sicurezza collettiva.

Il banco di prova di questo modello fu la crisi etiopica. Il 3 ottobre 1935 l'Italia fascista aggredì l'Etiopia — anch'essa Stato membro della Società delle Nazioni; il 6 e il 10 ottobre gli organi di Ginevra qualificarono l'Italia come aggressore ai sensi dell'articolo 16 del Patto e, il 18 novembre 1935, entrarono in vigore le sanzioni economiche contro Roma, che rimasero formalmente in vigore fino al 4 luglio 1936, quando furono revocate dopo l'occupazione di Addis Abeba. In quanto membro vincolato dalla neutralità differenziale, la Svizzera fu chiamata a parteciparvi.

È a questo punto che l'identità dello Stato sanzionato assume un rilievo che sarebbe metodologicamente scorretto tacere. Lo Stato colpito dalle sanzioni era l'Italia: il grande vicino meridionale della Confederazione, principale partner economico e potenza di riferimento per il Cantone Ticino e per l'intera Svizzera italiana, legato alla Svizzera da un fittissimo intreccio di scambi commerciali, flussi finanziari e rapporti di frontiera. La documentazione d'epoca — fra cui la vivace polemica giornalistica ticinese fra «Libera Stampa» e «Gazzetta Ticinese» nell'autunno del 1935 — attesta quanto la questione della partecipazione svizzera alle sanzioni contro l'Italia fosse sentita, sul piano interno, come dilacerante, sovrapponendosi alla frattura fra

schieramenti fascisti e antifascisti. La difesa formale del Patto della Società delle Nazioni si scontrava, cioè, con la tutela concreta di interessi economici e di equilibri interni di primaria importanza.

La valutazione più autorevole del ruolo giocato dall'identità italiana dello Stato sanzionato è quella, del tutto sobria, offerta dal Dizionario storico della Svizzera nella voce dedicata a Motta: «L'invasione italiana dell'Etiopia e le sanzioni economiche della SdN contro l'Italia posero Motta in una situazione molto delicata: in definitiva, più che il Patto della SdN, fu la difesa della neutralità e degli interessi economici a determinare la posizione della Svizzera, che partecipò alle sanzioni in modo molto limitato e quasi simbolico». Il dato è duplice e va riferito con esattezza: da un lato, la Svizzera non si sottrasse formalmente all'obbligo, ma vi diede un'esecuzione minima; dall'altro, il fattore decisivo di quella prudenza non fu un principio giuridico astratto, bensì la combinazione fra difesa della neutralità e salvaguardia degli interessi economici — nel caso concreto, gli interessi verso l'Italia. Rispondere in modo oggettivo alla domanda se l'identità italiana dello Stato sanzionato abbia avuto un ruolo di rilievo significa dunque riconoscere che tale ruolo vi fu, e che fonti istituzionali lo attestano, senza per questo ridurre a esso l'intera vicenda: alla prudenza svizzera concorsero anche il progressivo screditamento della Società delle Nazioni e il generale deterioramento del quadro europeo.

La conclusione di quel percorso è nota. L'inefficacia manifesta delle sanzioni contro l'Italia — aggirate da numerosi Stati che continuarono a rifornire Roma di materie prime — e, più in generale, l'uscita di Giappone, Germania e Italia dall'organizzazione avevano ormai dimostrato l'incapacità della Società delle Nazioni di garantire la pace e prevenire i conflitti. In questo contesto, nell'aprile del 1938 il Consiglio federale chiese formalmente al Consiglio della Società delle Nazioni il riconoscimento della propria «neutralità tradizionale» e l'esonero dall'obbligo di partecipare alle sanzioni economiche. Dopo un vivace dibattito, il 14 maggio 1938 il Consiglio della Società delle Nazioni votò una risoluzione che restituì alla Svizzera la «neutralità integrale». Da quel momento la Confederazione non fu più vincolata a partecipare ad alcuna sanzione economica dell'organizzazione.

Sul significato di quel passo le fonti d'epoca sono esplicite. In un'assemblea popolare, lo stesso Motta — che nel 1920 era stato fra i più convinti fautori dell'adesione e della neutralità differenziale — dichiarò che la Confederazione «non può accontentarsi di una neutralità differenziale, bensì che questa deve essere pienamente conforme alla sua tradizione secolare», annunciando il ritorno alla strategia tradizionale. Fu, in sostanza, la formale ammissione che l'esperimento della neutralità attenuata era fallito, e la scelta consapevole di tornare a un regime rigido nel momento in cui il vento europeo volgeva alla guerra.

Ai fini del presente studio, questo precedente conta per tre ragioni, che è opportuno enucleare senza forzarne la portata. In primo luogo, esso dimostra che la modulazione dell'intensità della neutralità — dall'integrale alla differenziale e ritorno — non è una novità del XXI secolo, ma una possibilità che l'ordinamento e la prassi

svizzeri conoscono da oltre un secolo, e che passa attraverso l'atteggiamento verso le sanzioni economiche. In secondo luogo, esso illustra come, nel caso concreto, la scelta di partecipare o meno a un regime sanzionatorio sia stata determinata non da un automatismo giuridico, ma da una ponderazione fra il rispetto formale di un obbligo internazionale e la tutela degli interessi economici e degli equilibri interni — la stessa ponderazione, *mutatis mutandis*, che si ripropone oggi. In terzo luogo, e specularmente rispetto alla vicenda del 2022 esaminata ai paragrafi precedenti, esso ricorda che l'identità dello Stato sanzionato — allora l'Italia, oggi la Russia — non è mai una variabile neutra nel calcolo politico svizzero, ma un fattore che pesa sulla misura e sulle modalità della partecipazione. Con una differenza che va segnalata per onestà: nel 1935-38 il movimento fu dalla neutralità attenuata verso quella rigida, in direzione cioè di una minore partecipazione alle sanzioni; nel 2022 il movimento è stato di segno opposto, verso il pieno allineamento a un regime sanzionatorio deciso al di fuori delle Nazioni Unite. Il precedente della Società delle Nazioni non fornisce dunque un modello da applicare, ma un termine di paragone che aiuta a misurare la portata e la direzione della scelta odierna.

10.6 Un secondo precedente: la Rhodesia del Sud (1965-1979) e l'embargo sul Sudafrica

Se il caso della Società delle Nazioni illustra il passaggio da una neutralità attenuata a una rigida, un secondo gruppo di precedenti — collocato nel pieno della guerra fredda e nel periodo in cui la Svizzera era ancora estranea alle Nazioni Unite — mostra come la Confederazione abbia gestito la partecipazione a sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU senza esserne membro. È un precedente istruttivo perché anticipa, in miniatura, la tecnica di distacco selettivo che caratterizza la prassi odierna.

Il caso principale è quello della Rhodesia del Sud. Il 20 novembre 1965, con la risoluzione 217, il Consiglio di sicurezza qualificò come minaccia alla pace la dichiarazione unilaterale di indipendenza del governo a guida bianca di Ian Smith e, con risoluzioni successive, impose sanzioni economiche che rimasero in vigore fino al 1979. La Svizzera, non essendo membro dell'ONU, non era giuridicamente vincolata a tali misure ai sensi della Carta. Ciononostante, con decisione del Consiglio federale del 29 maggio 1968, essa scelse di non ostacolare le sanzioni, adottando una soluzione tecnica destinata a fare storia nella prassi svizzera: la clausola del cosiddetto «*courant normal*». In forza di questa formula, la Svizzera non aderiva formalmente all'embargo, ma si impegnava a mantenere i propri scambi con la Rhodesia entro il flusso «normale» anteriore alle sanzioni, così da evitare che il proprio territorio divenisse il crocevia dei traffici destinati ad aggirare le misure internazionali. Non partecipazione formale, dunque, ma neppure elusione: una via mediana, giustificata da ragioni politiche e non da un obbligo giuridico.

Un precedente analogo, e anteriore, è l'embargo sulle armi nei confronti del Sudafrica dell'apartheid, rispetto al quale la Svizzera aveva già adottato in modo del tutto autonomo misure restrittive. Anche in questo caso — come rileva la dottrina —

l'applicazione delle misure non derivava da alcun obbligo scaturente dalla Carta, essendo la Svizzera Paese terzo, bensì da valutazioni strettamente politiche, nel pieno rispetto della condizione di neutralità permanente. Va peraltro ricordato, per completezza e onestà, che la prassi svizzera in materia non fu lineare: negli anni Sessanta la Confederazione decise di non pronunciare sanzioni economiche contro il Sudafrica dell'apartheid, contrariamente alle raccomandazioni dell'Assemblea generale — un episodio in cui, come rilevato alla Parte decima, la Svizzera privilegiò i propri interessi economici, attirandosi il rimprovero di opportunismo.

Ai fini del presente studio, questi precedenti aggiungono due elementi alla serie storica avviata al paragrafo 10.5. In primo luogo, essi mostrano che la clausola del «courant normal» — la partecipazione minima e calibrata a un regime sanzionatorio, tale da non esporre la Svizzera all'accusa di elusione senza però comprometterne gli interessi — è una tecnica consolidata della prassi elvetica, che testimonia ancora una volta la modulabilità dell'intensità della neutralità di fronte alle sanzioni. In secondo luogo, e specularmente, la vicenda sudafricana degli anni Sessanta conferma quanto già osservato per l'Italia nel 1935 e per la Russia nel 2022: la ponderazione fra rispetto formale degli obblighi internazionali e tutela degli interessi economici è una costante, e l'esito di tale ponderazione non è mai predeterminato dal solo diritto della neutralità. La serie Italia (1935) — Sudafrica e Rhodesia (anni Sessanta) — Russia (2022) restituisce così l'immagine di una neutralità la cui intensità è storicamente variabile, e la cui direzione dipende, di volta in volta, dall'identità dello Stato colpito e dal peso degli interessi in gioco.

Parte undicesima — La neutralità nella giurisprudenza del Tribunale federale

La ricognizione delle fonti positive e della dottrina ufficiale resterebbe incompleta senza un esame, sia pure circoscritto, del modo in cui la neutralità è stata trattata dal Tribunale federale. Anticipo qui la conclusione, perché essa è di per sé un dato: la neutralità non è, nella giurisprudenza svizzera, una categoria argomentativa autonoma e produttiva di soluzioni. Il giudice federale non ha mai — per quanto la ricerca ha potuto accertare — deciso una controversia «sulla base» della neutralità intesa come norma sostanziale; e ciò per una ragione strutturale, prima ancora che contingente, che va esposta con precisione.

11.1 La ragione strutturale: la neutralità come «acte de gouvernement» sottratto al sindacato

Il fondamento del silenzio giurisprudenziale sta in una regola di competenza. L'articolo 83 lettera a della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS 173.110) esclude il ricorso «contro le decisioni in materia di sicurezza interna o esterna del Paese, neutralità, protezione diplomatica e altri affari esteri, in quanto il diritto internazionale non conferisca un diritto al giudizio da parte di un tribunale». La neutralità è dunque nominata espressamente dal legislatore, ma per sottrarla — in

linea di principio — al controllo giurisdizionale: essa appartiene alla sfera degli atti di governo (*actes de gouvernement*) a carattere prevalentemente politico, riservati agli organi politici della Confederazione. È la traduzione processuale del dato costituzionale già evidenziato alla Parte prima: gli articoli 173 e 185 affidano la tutela della neutralità alla discrezionalità di Assemblea federale e Consiglio federale, non a un controllo di legittimità del giudice.

Questa esclusione non è però assoluta, ed è proprio la sua clausola di riserva a generare la giurisprudenza rilevante. Il Tribunale federale ha precisato che l'inammissibilità presuppone una decisione «a carattere prevalentemente politico», cioè un vero e proprio atto di governo; quando invece la controversia, pur toccando gli affari esteri, mette in gioco posizioni giuridiche individuali tutelate — in particolare quando il diritto internazionale conferisce un diritto a un giudizio giudiziario — il ricorso torna ammissibile. È la linea tracciata in DTF 137 I 371 e ripresa dalla giurisprudenza successiva, tra cui la sentenza 1C_214/2023 del 5 marzo 2025, che ha ritenuto non applicabile l'esclusione dell'articolo 83 lettera a LTF a un caso di accesso a documenti ufficiali, non trattandosi di un atto a carattere prevalentemente politico. Ne deriva una topografia netta: il nucleo politico della neutralità è insindacabile dal potere giudiziario; le sue propaggini che incidono su diritti individuali restano invece giustiziabili, ma vengono decise in base a quei diritti, non in base alla neutralità.

11.2 La neutralità come contesto, non come ratio decidendi

Là dove la neutralità compare nelle motivazioni, essa opera pressoché sempre come elemento di contesto storico-istituzionale o come interesse pubblico invocato dall'autorità, non come norma da cui il giudice tragga direttamente la regola del caso. Nella prassi in materia di libertà di espressione e di attività politica degli stranieri, ad esempio, la tutela della neutralità è stata storicamente addotta dalle autorità come giustificazione di misure restrittive; ma il Tribunale federale, quando ha dovuto pronunciarsi, ha risolto la questione sul terreno dei diritti fondamentali e della proporzionalità, non riconoscendo alla neutralità la forza di comprimere di per sé una libertà costituzionale. La neutralità entra cioè nel ragionamento come posta in gioco politica, e ne esce ridimensionata dal vaglio dei diritti.

Un secondo filone in cui la neutralità affiora indirettamente è quello dell'immunità degli Stati esteri e del sequestro di beni sovrani. In DTF 137 I 371 — relativa al tentativo di due società creditrici di sequestrare a Basilea, presso la Banca dei regolamenti internazionali, attivi della Repubblica argentina e della sua banca centrale — il Tribunale federale si è misurato con il confine tra affari esteri insindacabili e posizioni giuridiche azionabili, confermando la linea per cui l'esclusione del sindacato vale solo per gli atti a carattere prevalentemente politico. Anche qui la neutralità non è la ratio decidendi, ma segna lo sfondo istituzionale — la Svizzera come sede di istituzioni internazionali e come foro tradizionalmente cauto verso i belligeranti e i sovrani stranieri — su cui la decisione si colloca.

11.3 Il rango del diritto della neutralità nel conflitto tra fonti

La giurisprudenza offre, indirettamente, un contributo decisivo su un punto che le Parti precedenti hanno lasciato aperto: quale rango spetti alle norme internazionali della neutralità — segnatamente le Convenzioni dell'Aja del 1907 — nel conflitto con il diritto interno successivo. La questione non è teorica: se il legislatore federale adottasse una norma incompatibile con un obbligo di neutralità pattizio, quale prevarrebbe? La risposta discende dalla prassi generale del Tribunale federale sui rapporti tra diritto interno e diritto internazionale. Secondo la cosiddetta prassi Schubert, una legge federale posteriore prevale su un trattato anteriore quando il legislatore abbia consapevolmente accettato la contraddizione; ma questa prevalenza incontra un limite invalicabile nel diritto internazionale cogente (*ius cogens*), come precisato dalla prassi PKK inaugurata con DTF 125 II 417 del 1999.

Trasposta al nostro tema, questa architettura ha una conseguenza rilevante. Gli obblighi convenzionali della neutralità dell'Aja non appartengono, nella loro generalità, allo *ius cogens*: essi potrebbero pertanto essere derogati da una legge federale successiva che accettasse consapevolmente il contrasto — il che conferma, dal versante giudiziario, la tesi ufficiale della libertà svizzera di modulare (e perfino, in astratto, di abbandonare) la propria posizione di neutralità. Fanno eccezione i nuclei della neutralità che coincidono con norme imperative o con il diritto internazionale umanitario — ad esempio i divieti che le Convenzioni di Ginevra pongono agli Stati neutrali quali Potenze protettrici — i quali resterebbero sottratti alla disponibilità del legislatore. La giurisprudenza, pur non pronunciandosi mai direttamente sulla neutralità come tale, fornisce così la griglia che consente di collocarne le singole norme nella gerarchia delle fonti.

11.4 Il rilievo penalistico: gli articoli 92 e 107 CPM e 299-301 CP

L'unico ambito in cui la neutralità assurge a elemento costitutivo di una fattispecie direttamente applicabile dal giudice è quello penale, già illustrato alla Parte seconda. Gli articoli 92 e 107 del Codice penale militare e gli articoli 299-301 del Codice penale ordinario — atti di ostilità dal territorio neutrale, violazione della sovranità territoriale straniera, disobbedienza alle misure prese a tutela della neutralità — costituiscono il solo terreno su cui un tribunale svizzero è chiamato ad applicare la nozione di neutralità a un fatto concreto. Si tratta tuttavia di fattispecie di rara applicazione pratica, la cui giurisprudenza edita è esigua; e anche in questo caso la neutralità opera come oggetto di tutela penale, non come principio da cui il giudice tragga autonomamente una regola di condotta statale.

11.5 Bilancio: un silenzio che è esso stesso una risposta

Il quadro che se ne ricava è coerente con l'intera ricognizione. La neutralità, che il senso comune immagina come il più solido dei principi costituzionali svizzeri, è in realtà, sul piano giurisdizionale, un principio quasi muto: sottratto per legge al sindacato del giudice nel suo nucleo politico, ridotto a contesto nelle sue propaggini giustiziabili, e disponibile — salvo i suoi innesti nello *ius cogens* e nel diritto

umanitario — al legislatore successivo. Il Tribunale federale non ha costruito una dottrina della neutralità perché il sistema costituzionale, deliberatamente, ne ha affidato la determinazione agli organi politici. Questo silenzio non è una lacuna casuale, ma la conferma, dal versante giudiziario, del dato di partenza dell'intero studio: nel diritto svizzero vigente la neutralità è una competenza discrezionale prima che un vincolo di contenuto, e le scelte che la riguardano — comprese le sanzioni del 2022 — si giocano nell'arena politica, non in quella giudiziaria.

Avvertenza metodologica. Le decisioni richiamate in questa Parte sono state individuate e lette nei testi ufficiali del Tribunale federale; l'affermazione secondo cui non esisterebbe una sentenza che decida una controversia sulla base della neutralità come norma sostanziale va intesa come esito di una ricerca tematica, non come una certezza esaustiva sull'intero repertorio storico della Raccolta ufficiale, che copre un secolo e mezzo di giurisprudenza. Dove una pronuncia specifica non è stata confermabile con riferimento univoco, si è preferito tacerla piuttosto che citarla in modo approssimativo, secondo il medesimo criterio di onestà documentaria adottato nel resto del lavoro.

Parte dodicesima — Il diritto convenzionale futuro: i Bilaterali III e l'assenza di clausole di neutralità nei settori a potenziale duale

Le Parti precedenti hanno fotografato il diritto vigente e la prassi recente. Questa Parte si spinge, in via dichiaratamente ipotetica e prospettica, su un terreno diverso: quello del diritto convenzionale futuro. L'analisi che segue non descrive un obbligo attuale, ma esamina una vulnerabilità strutturale che il nuovo pacchetto di accordi tra la Svizzera e l'Unione europea — i cosiddetti «Bilaterali III» — potrebbe rivelare qualora si verificasse uno scenario oggi non attuale ma non implausibile: l'entrata in guerra dell'Unione europea, o di suoi Stati membri, contro la Federazione Russa. Il carattere condizionale del ragionamento va tenuto presente in ogni passaggio; ciò che si intende mostrare non è che gli accordi violino la neutralità, ma che essi tacciano su di essa proprio nei settori in cui quel silenzio potrebbe pesare.

12.1 Che cosa sono i Bilaterali III e a che punto è la procedura

Il pacchetto «stabilizzazione e sviluppo delle relazioni Svizzera-UE» è il frutto di negoziati avviati il 18 marzo 2024, conclusi materialmente alla fine del 2024, parafati il 21 maggio 2025 e formalizzati con la firma della maggior parte degli accordi il 2 marzo 2026; il Consiglio federale ha adottato il relativo messaggio all'attenzione del Parlamento il 13 marzo 2026, aprendo la fase parlamentare cui seguirà, con ogni probabilità, una votazione popolare. Il pacchetto non sostituisce la via bilaterale, ma la aggiorna e la estende: da un lato adegua gli accordi esistenti di partecipazione al mercato interno — segnatamente quelli sul trasporto aereo, sui trasporti terrestri, sulla libera circolazione delle persone, sull'agricoltura e sul reciproco riconoscimento delle valutazioni di conformità —, introducendovi elementi istituzionali e il recepimento dinamico del diritto europeo; dall'altro aggiunge tre nuovi accordi settoriali, sull'energia elettrica, sulla sicurezza alimentare e sulla sanità, e ripristina,

tramite l'accordo sui programmi (EUPA, firmato il 10 novembre 2025 e applicato in via provvisoria dall'inizio del 2025), la piena partecipazione svizzera a Orizzonte Europa, al programma Euratom, a Europa Digitale e all'infrastruttura ITER.

Nei negoziati la Svizzera ha ottenuto eccezioni mirate e clausole di salvaguardia a tutela di interessi nazionali essenziali. È tuttavia decisivo, per il tema qui trattato, osservare la natura di tali clausole: esse riguardano la protezione dei salari, il contenimento dell'immigrazione, alcune specificità dei trasporti terrestri e dell'agricoltura, e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico intesa in senso economico-tecnico. Nessuna di esse è una clausola di neutralità. Il pacchetto, come i suoi predecessori del 1999 e del 2004, è costruito sulla logica della partecipazione settoriale al mercato interno, e non contempla — né potrebbe agevolmente contemplare, data la sua natura — una riserva generale che consenta alla Svizzera di sospendere la cooperazione, o di modularla in senso imparziale, qualora la controparte contraente divenisse parte belligerante di un conflitto armato.

12.2 Il silenzio sulla neutralità: la continuità con un dato già accertato

Questa assenza non sorprende, e anzi si salda perfettamente con il risultato più significativo della ricognizione condotta alle Parti prima e seconda: come le leggi federali che disciplinano le sanzioni, il materiale bellico e i beni a duplice impiego non nominano mai la neutralità, così nemmeno il diritto convenzionale bilaterale con l'Unione europea la menziona. La via bilaterale è, per costruzione, un ordinamento di integrazione economica e regolatoria, estraneo alla logica del diritto della neutralità. Finché l'Unione europea resta un partner commerciale non belligerante, questa estraneità è priva di conseguenze. Il problema — puramente ipotetico allo stato — sorgerebbe nel momento in cui l'Unione, o un gruppo di suoi Stati membri, divenisse parte di un conflitto armato internazionale: in quel caso, gli obblighi di cooperazione, di apertura del mercato e soprattutto di recepimento dinamico del diritto europeo continuerebbero a operare, senza che alcuna clausola pattizia ne autorizzi la sospensione o la modulazione a fini di neutralità.

12.3 I tre settori sensibili sotto il profilo dell'uso duale

La delicatezza dello scenario si concentra in tre settori nei quali la distinzione tra impiego civile e impiego militare — l'uso duale già familiare, sul piano legislativo, dalla LBDI esaminata alla Parte seconda — è particolarmente labile.

Il primo è la ricerca e lo sviluppo. La piena associazione a Orizzonte Europa e, soprattutto, al programma Euratom e all'infrastruttura ITER integra la ricerca svizzera in reti europee che comprendono ambiti a evidente potenziale duale: le tecnologie nucleari, i materiali avanzati, l'intelligenza artificiale, la cyber-sicurezza, le tecnologie spaziali. L'Unione europea ha peraltro sviluppato, accanto ai programmi civili, strumenti di ricerca esplicitamente orientati alla difesa (dal Fondo europeo per la difesa alle iniziative connesse). Una partecipazione svizzera che, in tempo di pace, appare come mera cooperazione scientifica potrebbe, in tempo di conflitto che coinvolga l'Unione, tradursi in un contributo indiretto allo sforzo bellico di una parte —

precisamente il tipo di sostegno che il diritto della neutralità impone allo Stato neutrale di evitare, e che nessuna clausola dell'accordo sui programmi consente di interrompere selettivamente.

Il secondo è quello dei trasporti, aerei e terrestri. Gli accordi sul trasporto aereo e sui trasporti terrestri — aggiornati e istituzionalmente integrati dai Bilaterali III — disciplinano l'accesso reciproco allo spazio aereo e alle reti stradali e ferroviarie, e in particolare al corridoio transalpino, asse logistico essenziale per l'intera Europa. Qui il collegamento con il diritto della neutralità è diretto e documentabile: l'articolo 2 della V Convenzione dell'Aja del 1907 vieta ai belligeranti il transito di truppe e convogli di munizioni attraverso il territorio neutrale, e l'articolo 5 impone allo Stato neutrale un dovere di vigilanza per impedirlo (v. Parte quarta). Un regime pattizio che integri stabilmente le reti di trasporto svizzere in quelle europee, senza prevedere una clausola di salvaguardia azionabile in caso di conflitto, potrebbe rendere giuridicamente e materialmente più arduo, per la Svizzera, esercitare quel dovere di vigilanza e negare il transito a fini militari a uno Stato membro belligerante, senza con ciò violare i propri obblighi verso l'Unione.

Il terzo è l'energia elettrica. Il nuovo accordo sull'elettricità integra la Svizzera nel mercato interno europeo dell'energia, con una capacità d'importazione dell'ordine di ottomila megawatt, e prevede espressamente che, anche in situazione di crisi, gli Stati limitrofi non possano imporre restrizioni all'esportazione verso la Svizzera. La contropartita di questa garanzia — apprezzabile sul piano della sicurezza dell'approvvigionamento — è una crescente interdipendenza e un recepimento dinamico delle regole europee di funzionamento della rete. L'energia è, per eccellenza, un bene a uso duale: la stessa rete che alimenta le abitazioni alimenta le industrie della difesa e le infrastrutture militari. In uno scenario di conflitto tra l'Unione e la Russia, l'integrazione della rete svizzera in quella europea potrebbe rendere la Svizzera, di fatto, parte di un sistema energetico schierato, senza che le sia riconosciuta la facoltà pattizia di dissociarsene per ragioni di neutralità.

12.4 La logica del recepimento dinamico e il nodo della sospensione

L'elemento che accomuna i tre settori, e che ne acuisce la criticità sotto il profilo della neutralità, è il meccanismo del recepimento dinamico del diritto europeo introdotto dai Bilaterali III negli accordi di mercato interno. A differenza del recepimento statico, che cristallizza il diritto al momento della conclusione dell'accordo, il recepimento dinamico impegna la Svizzera ad allineare tendenzialmente la propria normativa agli sviluppi futuri del diritto europeo nei settori coperti, con procedure di composizione delle controversie che ne garantiscono l'effettività. Se l'Unione, divenuta belligerante, adottasse in questi settori misure funzionali al proprio sforzo bellico — restrizioni all'esportazione di beni duali, requisizioni di capacità di trasporto o energetiche, disciplina della ricerca a fini di difesa —, il meccanismo di recepimento dinamico spingerebbe la Svizzera nella medesima direzione, mentre la neutralità le imporrebbe la direzione opposta, ossia l'imparzialità verso entrambi i belligeranti. È il punto di massima tensione potenziale tra i due ordinamenti.

Va detto, per equilibrio e onestà, che il pacchetto prevede clausole di salvaguardia e procedure che potrebbero, in astratto, offrire una via d'uscita, e che il diritto internazionale generale conosce comunque, a monte di ogni trattato, l'eccezione degli interessi essenziali di sicurezza — un principio che consente allo Stato di sospendere obblighi convenzionali quando siano in gioco interessi vitali. Ma qui sta appunto il rilievo critico: quella tutela, se esiste, deriverebbe da principi generali esterni agli accordi, non da una clausola di neutralità in essi espressamente pattuita; sarebbe quindi rimessa all'interpretazione e alla negoziazione caso per caso, con l'Unione nella posizione di controparte potenzialmente belligerante — la meno adatta a riconoscere in modo imparziale la pretesa svizzera. La certezza del diritto che una clausola espressa garantirebbe è esattamente ciò che manca.

12.5 Il collegamento con la neutralità qualificata e con l'iniziativa

Questo scenario prospettico si salda con i due fili conduttori dello studio. Da un lato, esso estende al futuro la logica della «neutralità qualificata» analizzata alle Parti decima: come le sanzioni del 2022 hanno introdotto una discriminazione di fatto tra belligeranti sul terreno economico, così i Bilaterali III potrebbero, in uno scenario di conflitto, tradurre quella discriminazione in una struttura pattizia permanente e non più discrezionale, ancorata al recepimento dinamico e sottratta alla libera modulazione svizzera. Dall'altro, esso getta luce su un aspetto poco discusso del dibattito relativo all'iniziativa popolare del 27 settembre 2026: una neutralità «integrale» costituzionalizzata mal si concilierebbe con un'integrazione settoriale dinamica nel mercato interno di una potenza che potrebbe divenire belligerante, sicché l'esito della votazione e la sorte dei Bilaterali III non sono questioni indipendenti, ma due facce di un'unica scelta strategica sul grado di autonomia che la Svizzera intende conservare.

Resta, come per l'intero studio, il limite di onestà intellettuale: lo scenario qui delineato è ipotetico, e nessuna delle fonti ufficiali o dottrinali reperite affronta espressamente la compatibilità dei Bilaterali III con il diritto della neutralità in caso di conflitto tra l'Unione europea e la Russia. L'assenza di clausole di neutralità negli accordi è un dato testuale accertabile; le sue conseguenze in uno scenario bellico sono, allo stato, una proiezione analitica, non un fatto giuridico. Ma è precisamente il compito di un lavoro prospettico segnalare le vulnerabilità prima che si manifestino: e l'assenza di ogni riferimento alla neutralità, in un pacchetto convenzionale che integra la Svizzera nel mercato interno di un'Unione sempre più orientata anche in senso securitario e di difesa, è una vulnerabilità che merita di essere nominata per tempo. L'analisi dettagliata degli effetti che l'eventuale accoglimento dell'iniziativa produrrebbe su questo quadro sarà, come annunciato in premessa, oggetto del lavoro successivo.

12.6 Le lacune del diritto della neutralità di fronte alle nuove dimensioni: il cyberspazio e lo spazio extra-atmosferico

La riflessione sui settori sensibili dei Bilaterali III conduce a un profilo più generale, che merita di essere isolato perché costituisce oggi una delle frontiere più discusse del diritto della neutralità: la sua tenuta di fronte a dimensioni del conflitto che le fonti storiche non potevano prevedere. Le Convenzioni dell'Aja del 1907, esaminate alla Parte quarta, disciplinano la guerra terrestre e quella marittima; nulla dicono della guerra aerea — sviluppatasi solo negli anni successivi — e, a maggior ragione, nulla dicono della guerra nel cyberspazio e nello spazio extra-atmosferico. È una lacuna che la dottrina svizzera più recente segnala con insistenza: come rileva Ammann, la questione della guerra aerea, poi del cyberspazio e dello spazio, è tra gli esempi più citati dell'inadeguatezza del diritto convenzionale del 1907 rispetto alle circostanze contemporanee, tanto che parte della dottrina ne invoca l'aggiornamento o la ricodificazione (Ammann, «Quel futur pour la neutralité suisse?», ZSR/RDS 2025 II, pp. 126-128).

Il problema non è meramente accademico. Un attacco informatico che transiti attraverso infrastrutture situate sul territorio svizzero, o che sfrutti servizi digitali offerti da operatori svizzeri, solleva interrogativi che il diritto dell'Aja — concepito per il passaggio di truppe e convogli di munizioni «per via terrestre, marittima o aerea» — non è attrezzato a risolvere: che cosa significhi, nel dominio cyber, l'obbligo del neutrale di non mettere il proprio territorio a disposizione dei belligeranti; se e come si applichi il dovere di impedire attivamente tali usi; quale sia la soglia oltre la quale un'attività digitale ospitata in territorio neutrale ne compromette lo statuto. Lo stesso vale per lo spazio extra-atmosferico, dove infrastrutture satellitari — anche a partecipazione svizzera — possono fornire servizi di comunicazione, osservazione o posizionamento suscettibili di impiego militare da parte di una parte belligerante.

Questi interrogativi si saldano al nodo dell'uso duale già esaminato ai paragrafi precedenti a proposito dei Bilaterali III, e in particolare alla partecipazione svizzera a programmi europei nei settori spaziale e digitale. In assenza di norme convenzionali specifiche, la risposta non può che essere ricavata in via interpretativa dai principi generali del diritto della neutralità — l'obbligo di astensione, quello di prevenzione, quello di parità di trattamento — applicati per analogia alle nuove dimensioni. Ma proprio qui, come avverte la dottrina richiamata alla Parte settima, l'ampiezza del margine interpretativo diventa un fattore di rischio: quanto più il diritto tace, tanto più la prassi svizzera è chiamata a colmarne le lacune, e tanto più esigente diviene, per la credibilità dello statuto, il rispetto di un ragionamento chiaro, coerente e prevedibile. È un terreno che il secondo capitolo della ricerca dovrà affrontare con specifico riguardo alle implicazioni operative per la Svizzera.

12.7 Un precedente rivelatore sul piano informativo: il caso Crypto AG

A illustrare quanto la dimensione informativa e tecnologica metta alla prova la coerenza della neutralità svizzera concorre un precedente storico ormai documentato: il caso Crypto AG, emerso pubblicamente nel febbraio 2020. Già citato alla Parte settima nella prospettiva dottrinale di Sassòli, esso merita in questa sede un richiamo autonomo per il suo valore esemplare.

I fatti, quali risultano dall'inchiesta giornalistica internazionale del Washington Post e della televisione tedesca ZDF, fondata su documenti interni della CIA (2004) e del BND (2008) la cui autenticità non è stata smentita, sono i seguenti. La Crypto AG, azienda con sede a Zugo e leader mondiale nella produzione di apparecchi di cifratura, fu per decenni — a partire dagli anni Settanta e almeno fino al 2018 — segretamente controllata dai servizi di intelligence statunitense (CIA) e tedesco-occidentale (BND), che modificavano gli apparecchi in modo da poter decifrare le comunicazioni dei numerosi Stati clienti (oltre cento Paesi, dall'Iran all'America latina, fino alla Santa Sede). Il marchio «Swiss made» — con la sua evocazione di discrezione, segretezza e neutralità — era parte integrante dell'efficacia dell'operazione. Nel febbraio 2020 la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) presentò una denuncia penale per possibili violazioni della legislazione sul controllo delle esportazioni, e le competenti delegazioni parlamentari aprirono un'inchiesta.

Il rilievo del caso per il presente studio non sta nella responsabilità penale — che esula da questa ricognizione — bensì in ciò che esso rivela circa il rapporto fra neutralità e dimensione informativa. Un dato, in particolare, va sottolineato perché si salda alla tesi di fondo di questo lavoro. Come è stato osservato, una delle ragioni per cui l'operazione poté radicarsi proprio in Svizzera risiede nel modo in cui la Confederazione interpretava la propria neutralità durante la guerra fredda: a differenza della Svezia — anch'essa neutrale, ma che trattava le macchine cifranti alla stregua di armamenti e ne limitava l'esportazione — la Svizzera mantenne deliberatamente vago il proprio concetto di neutralità, per offrire alle potenze in conflitto meno appigli possibili e definire il meno possibile gli obblighi che ne derivavano. L'indeterminatezza della neutralità — che la Parte settima ha analizzato come tratto strutturale, e che Ammann pone al centro della propria ricostruzione — non è dunque soltanto una difficoltà teorica: nel caso Crypto AG essa si è tradotta in uno spazio concreto entro il quale un impiego della piazza tecnologica svizzera radicalmente incompatibile con l'imparzialità ha potuto prosperare per decenni, al riparo proprio di quella reputazione di neutralità che contribuiva a renderlo credibile.

Il caso Crypto AG, in sintesi, offre la controprova storica di un argomento svolto in astratto nelle Parti precedenti: la credibilità della neutralità — che la dottrina, come si è visto, eleva a obbligo giuridico e non a mera aspirazione politica — è un capitale reputazionale che può essere sfruttato contro la neutralità stessa, e la cui tutela esige non l'indeterminatezza, ma la chiarezza e la coerenza del suo contenuto. È una lezione che, trasposta dal dominio della cifratura a quello odierno del cyberspazio e dei servizi digitali, conserva intatta la sua attualità.

12.8 L'apertura della legge sul materiale bellico alla riesportazione verso il blocco occidentale

Un ultimo sviluppo normativo, di data recentissima, merita di essere aggiunto in questa sede perché rappresenta forse il caso più netto di apertura selettiva della legislazione svizzera verso un gruppo di Stati affini, e perché intreccia in modo diretto la tenuta della neutralità con gli interessi dell'industria e con la questione — già

esaminata alla Parte dodicesima — della riesportazione. Si tratta della revisione della legge federale sul materiale bellico (LMB), esaminata alla Parte seconda nella sua versione allora vigente, che il Parlamento ha approvato il 19 dicembre 2025 e che, al momento della redazione del presente studio, è soggetta a referendum facoltativo (il termine per la raccolta delle firme scade il 17 aprile 2026).

Conviene ricostruire con precisione la genesi e la portata della modifica, perché il testo licenziato dalle Camere va oltre la proposta originaria del Consiglio federale. Il punto di partenza è il regime introdotto nel 2022 quale controprogetto all'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili» (cosiddetta «iniziativa correttiva»), che vieta l'esportazione di materiale bellico verso Paesi coinvolti in un conflitto armato interno o internazionale. Il Consiglio federale, su mandato del Parlamento, aveva proposto di attribuirsi una competenza derogatoria di durata limitata, per potersi discostare eccezionalmente da tali criteri quando le circostanze lo richiedano. Le Camere sono però andate oltre, allentando le regole tanto sull'esportazione quanto sulla riesportazione.

Il contenuto approvato può essere riassunto in tre elementi. In primo luogo, il nuovo articolo 22a capoverso 2bis LMB consente al Consiglio federale di rilasciare autorizzazioni all'esportazione nonostante il coinvolgimento di determinati Paesi in conflitti armati, «nella misura in cui ciò sia consentito dal diritto della neutralità». In secondo luogo, il nuovo articolo 22b LMB attribuisce all'Esecutivo la competenza di derogare ai criteri di autorizzazione qualora subentrino circostanze straordinarie e ciò sia necessario alla salvaguardia degli interessi della Svizzera. In terzo luogo — ed è l'elemento più rilevante per il presente studio — la revisione allenta la disciplina delle dichiarazioni di non riesportazione dell'articolo 18 LMB: in linea di principio, la riesportazione a Stati terzi del materiale acquistato in Svizzera diviene libera, salva la facoltà del Consiglio federale di imporre una garanzia di permanenza del materiale nel Paese acquirente ove nutra dubbi in relazione alla neutralità o agli interessi di politica estera e di sicurezza. Nella lettura data da più commentatori, ciò si traduce concretamente nella possibilità, per un gruppo di circa venticinque Paesi occidentali, di riesportare senza autorizzazione preventiva il materiale bellico di provenienza elvetica.

Il profilo che qui interessa è precisamente la selettività di questa apertura. Al pari del recepimento del regime sanzionatorio dell'Unione europea (Parte quattordicesima) e dell'assenza di clausole di neutralità nei Bilaterali III (paragrafi precedenti), la revisione della LMB disegna un allineamento della legislazione svizzera a un insieme di Stati sostanzialmente coincidente con il blocco occidentale e con i partner della NATO e dell'Unione europea. La logica non è più quella della parità di trattamento fra tutti i belligeranti — cardine, come si è visto alla Parte ottava, del diritto della neutralità — bensì quella di una differenziazione fondata sull'affinità politica e di valori dei Paesi destinatari. Il testo stesso lo riconosce implicitamente, là dove ancora la nuova facoltà di esportazione al limite «della misura consentita dal diritto della neutralità»: una clausola di salvaguardia che, per un verso, ammette l'esistenza di un limite, ma per l'altro ne rimette la delimitazione all'apprezzamento del Consiglio

federale, riproponendo così quella tensione fra margine discrezionale e vincolo giuridico che percorre l'intero presente studio.

Non stupisce che la modifica sia stata contestata proprio sul terreno della neutralità. L'alleanza referendaria — promossa segnatamente dal Gruppo per una Svizzera senza esercito, dal Partito socialista e dai Verdi — ha denunciato una violazione del diritto della neutralità e un grave danno alla credibilità internazionale del Paese, paventando che armi di provenienza svizzera possano finire, per il tramite della riesportazione, in zone di conflitto e di guerra civile. I fautori, dal canto loro, hanno invocato ragioni di sicurezza e la sopravvivenza dell'industria svizzera degli armamenti, sostenendo che un comparto efficiente è condizione della capacità difensiva della Confederazione. È lo stesso conflitto fra interessi economici e di sicurezza, da un lato, e statuto di neutralità, dall'altro, che si è visto all'opera in ogni caso di studio esaminato in questo lavoro.

Il rilievo sistematico della vicenda è duplice. In primo luogo, essa conferma che l'apertura selettiva a un blocco di Stati affini non è un fenomeno circoscritto alle sanzioni o ai trattati con l'Unione europea, ma investe ormai anche il nucleo più sensibile del diritto della neutralità — la circolazione del materiale bellico —, e vi investe attraverso una modifica di rango legislativo, quindi assai più stabile di un'ordinanza o di una prassi. In secondo luogo, la circostanza che tanto la revisione della LMB quanto l'iniziativa sulla neutralità siano destinate al voto popolare nel medesimo turno di tempo del 2026 conferisce a quell'anno un significato particolare: il corpo elettorale svizzero è chiamato a pronunciarsi, in sedi formalmente distinte ma sostanzialmente convergenti, sulla direzione complessiva della propria neutralità — se consolidarne l'allentamento selettivo verso il blocco occidentale, oppure irrigidirla in senso integrale. Le implicazioni operative di questo intreccio saranno esaminate nel secondo capitolo della ricerca.

Parte tredicesima — La neutralità tra politica interna e politica internazionale: la funzione strutturale della neutralizzazione del 1815

Le Parti precedenti hanno esaminato la neutralità come statuto giuridico e come oggetto di prassi. Conviene ora, prima della sintesi conclusiva, aggiungere una riflessione di ordine più fondativo, che aiuta a comprendere perché la neutralità occupi, nell'ordinamento e nell'immaginario svizzeri, una posizione tanto peculiare. La tesi che qui si propone è che la neutralizzazione della Svizzera, sancita a Vienna nel 1815, non abbia mai avuto una funzione unicamente rivolta all'esterno — tenere il Paese fuori dai conflitti fra le potenze — ma abbia svolto, sin dall'origine, una funzione duplice, di stabilizzazione tanto esterna quanto interna.

Il contesto del 1815 rende la duplicità evidente. La Confederazione che esce dal Congresso di Vienna è un organismo composito e fragile: un insieme di Cantoni profondamente eterogenei per lingua, confessione religiosa, tradizione politica e orientamento economico, appena riemerso dalla parentesi centralista della

Repubblica elvetica e dall'egemonia napoleonica. È una costruzione la cui coesione non è affatto scontata, e la cui storia recente — dalle guerre di religione all'occupazione francese — è segnata da linee di frattura sempre pronte a riaprirsi. In una simile costruzione, ogni grande potenza confinante esercita un richiamo potenziale su questa o quella componente cantonale: la Francia sui Cantoni romandi, gli Stati germanici e l'Austria su quelli di lingua tedesca, gli Stati italiani preunitari e poi il Regno di Sardegna sui territori meridionali.

È in questa cornice che la neutralizzazione rivela la sua funzione interna, accanto a quella esterna. Se si adotta un'analogia tratta dalla fisica — con la cautela che ogni metafora impone — si può dire che la neutralità perpetua abbia operato come un dispositivo capace di neutralizzare simultaneamente due tipi di forze. Verso l'esterno, essa ha schermato la Confederazione dalle forze centripete delle potenze vicine, cioè dalla tendenza di ciascuna a esercitare la propria attrazione gravitazionale su una porzione del territorio svizzero: sottraendo la Svizzera al gioco delle alleanze, la neutralizzazione ha reso giuridicamente e politicamente illegittimo che una potenza rivendicasse a sé un Cantone in ragione di affinità linguistiche o confessionali. Verso l'interno, e in modo speculare, essa ha contenuto le forze centrifughe: ha ridotto il rischio che le polarizzazioni interne — l'antagonismo fra Cantoni cattolici e riformati, fra sensibilità filo-francesi e filo-germaniche — trovassero un punto di aggancio in una potenza esterna, trasformandosi da tensione interna gestibile in fattura irreparabile. Per usare l'analogia in forma compiuta: senza la neutralizzazione, il rischio era che una forza politica esterna facesse deflagrare la tenuta politica interna della Confederazione, provocando la fuga gravitazionale di un Cantone verso un'altra compagine statale e, con essa, la frantumazione dell'intero edificio confederale.

Questa lettura non è una costruzione a posteriori. Essa trova un riscontro testuale nella stessa formula dell'Atto del 20 novembre 1815, là dove le Potenze firmatarie riconoscono che «la neutralità e l'inviolabilità della Svizzera e la sua indipendenza da ogni influenza straniera sono nel vero interesse della politica dell'Europa intera». L'accostamento fra neutralità, inviolabilità e — significativamente — «indipendenza da ogni influenza straniera» segnala che l'obiettivo perseguito non era soltanto la messa al riparo del territorio dai transiti militari, ma la sottrazione della Confederazione a quelle «influenze» che, agendo sulle sue componenti interne, avrebbero potuto disgregarla. La neutralizzazione, in altre parole, era al tempo stesso una garanzia di indipendenza esterna e un fattore di coesione interna.

Ne discende un terzo livello, europeo, che chiude il cerchio. La stabilità interna della Svizzera e la sua sottrazione al gioco delle potenze non erano soltanto un interesse svizzero: erano, nel disegno di Vienna, un tassello dell'equilibrio continentale. Una Confederazione coesa e neutrale, collocata sul crocevia alpino fra le grandi potenze, funzionava come cuscinetto e come fattore di prevedibilità; una Confederazione lacerata da spinte centrifughe, con Cantoni gravitanti verso Parigi, Vienna o Torino, sarebbe stata invece un moltiplicatore di instabilità nel cuore dell'Europa. In questo senso la funzione interna e quella esterna della neutralità non sono separate, ma si sostengono a vicenda: la coesione interna della Svizzera è condizione della sua

neutralità verso l'esterno, e la neutralità verso l'esterno è condizione della sua coesione interna, mentre entrambe concorrono alla stabilità del continente.

Il rilievo di questa ricostruzione per il presente studio è duplice. In primo luogo, essa spiega perché la neutralità sia radicata nell'identità svizzera assai più profondamente di quanto la sua tenue disciplina positiva — due sole disposizioni costituzionali, nessuna definizione di contenuto — lascerebbe supporre: la neutralità non è, storicamente, soltanto una regola di condotta verso l'esterno, ma un principio costitutivo della tenuta stessa della Confederazione. In secondo luogo, essa consente di leggere in una luce più esigente le scelte di politica estera che incidono sulla neutralità: se la neutralizzazione ha svolto e in parte tuttora svolge una funzione di coesione interna, allora ogni allineamento a uno schieramento esterno — quale quello sanzionatorio esaminato alle Parti decima e successiva — va valutato non solo per i suoi effetti sul piano internazionale, ma anche per la sua eventuale capacità di riattivare, all'interno, quelle polarizzazioni che la neutralizzazione era originariamente destinata a disinnescare. È un profilo che il dibattito attuale tende a trascurare, e che merita di essere reintrodotta proprio in una ricognizione sistematica come la presente.

Parte quattordicesima — Neutralità e piazza finanziaria svizzera: il quadro delle sanzioni occidentali e la posta in gioco

Un ultimo profilo va introdotto in questa sede, sia pure in forma volutamente sintetica, poiché il suo approfondimento è riservato al secondo capitolo della ricerca — «Il diritto svizzero della neutralità II: ipotesi evolutive post accettazione della modifica costituzionale del 27 settembre» —, dove sarà esaminato nelle sue implicazioni operative. Si tratta del rapporto fra la neutralità e la piazza finanziaria svizzera, che costituisce il terreno su cui la scelta relativa alle sanzioni produce le sue conseguenze economiche più dirette.

Le sanzioni contro la Russia: una molteplicità di regimi sostanzialmente allineati

Il primo dato da fissare è che le sanzioni adottate a partire dal 2022 nei confronti della Federazione russa non promanano da un'unica fonte, ma da una pluralità di attori occidentali che agiscono in parallelo. Accanto all'Unione europea — l'unica organizzazione regionale che impiega le misure restrittive come strumento di politica estera e di sicurezza — hanno adottato regimi sanzionatori propri, fra gli altri, gli Stati Uniti, il Regno Unito, il Canada, il Giappone, l'Australia, la Nuova Zelanda, la Norvegia e la Corea del Sud. Ciascuno di questi Stati decide unilateralmente quali misure imporre, sicché i vari regimi divergono l'uno dall'altro su singoli dettagli — le liste nominative dei soggetti designati, le soglie dei tetti al prezzo del petrolio, l'ampiezza delle deroghe settoriali, i tempi di adozione dei successivi pacchetti.

Al di là di queste divergenze di dettaglio, il tratto essenziale è però l'allineamento sostanziale: come rilevano le stesse istituzioni europee, le misure dei principali

partner sono «substantially aligned» con quelle dell'Unione, e il coordinamento avviene in sedi dedicate, dal formato G7 ai Sanctions Coordinators Forum, cui la Svizzera stessa partecipa. Si è così venuta formando una prassi di sanzioni autonome guidata da un nucleo di Stati affini — talora descritto come un «quartetto» composto da Stati Uniti, Unione europea, Regno Unito e Canada, cui si affiancano gli altri partner citati —, che nella sostanza convergono sugli stessi obiettivi: congelamento degli attivi dei soggetti designati, esclusione dai sistemi di pagamento, restrizioni sul debito sovrano, misure sui beni a duplice impiego e tetti al prezzo degli idrocarburi.

La posizione svizzera: recepimento sostanziale del regime dell'Unione europea

In questo quadro, la Svizzera ha scelto — con l'ordinanza del 4 marzo 2022 sui provvedimenti in relazione alla situazione in Ucraina, esaminata alla Parte terza — di recepire in via sostanziale il regime sanzionatorio dell'Unione europea, allineandovisi pacchetto dopo pacchetto. La tecnica normativa è quella del rinvio ricettizio: le misure svizzere ricalcano, quanto a soggetti designati e a divieti, quelle decise a Bruxelles, pur restando formalmente atti autonomi del Consiglio federale fondati sulla legge sugli embarghi. È precisamente in questa scelta di mutuare il contenuto delle sanzioni dall'Unione europea che si concentra la tensione con la neutralità analizzata nelle Parti precedenti.

La posta in gioco per la piazza finanziaria: che cosa significherebbe una divergenza

Ciò che qui preme anticipare è la posta in gioco per la piazza finanziaria svizzera, senza svilupparne l'analisi — riservata al secondo capitolo. Una decisione che incidesse in maniera drastica sulle sanzioni mutate dall'Unione europea — sia essa la mancata ripresa di un pacchetto successivo, l'introduzione di deroghe significative o, all'estremo, un disallineamento generale, quale quello che l'iniziativa popolare del 27 settembre 2026 potrebbe imporre vietando la partecipazione a sanzioni decise al di fuori delle Nazioni Unite — non sarebbe un atto neutro sul piano economico. Essa collocherebbe la piazza finanziaria svizzera in una posizione di disallineamento rispetto a un blocco di ordinamenti — quelli dei suoi principali partner commerciali e finanziari — che, come si è visto, agiscono in modo coordinato e sostanzialmente convergente.

Le forme che una simile reazione potrebbe assumere, e i rischi correlati — dall'esposizione a misure secondarie e di enforcement extraterritoriale, alla perdita di accesso a infrastrutture di pagamento e di regolamento, fino al rischio reputazionale e di de-risking da parte delle controparti estere — saranno esaminate nel dettaglio nel secondo capitolo della ricerca. In questa sede è sufficiente registrare il dato strutturale: proprio perché i regimi sanzionatori occidentali sono fra loro sostanzialmente allineati, una divergenza svizzera non isolerebbe la Svizzera rispetto a un singolo partner, ma rispetto all'intero blocco coordinato — il che rende la scelta

relativa alle sanzioni, oggi, indissociabile dalla valutazione degli interessi della piazza finanziaria, oltre che dalla dottrina della neutralità. È questo intreccio fra statuto di neutralità e interesse economico — lo stesso, si noterà, che il paragrafo 10.5 ha mostrato all'opera già nel 1935-38 nei confronti dell'Italia — a costituire il nucleo del problema che il secondo capitolo affronterà.

Neutralità, libertà di informazione e lotta alla propaganda: un fronte in cui la Svizzera si è distanziata dall'Unione europea

A chiusura di questa Parte, e a completamento della riflessione sul rapporto fra neutralità e dimensione informativa avviata al paragrafo 12.7 con il caso Crypto AG, conviene svolgere un breve cenno su un fronte in cui la posizione svizzera si è mossa in direzione opposta rispetto a quella osservata negli altri capitoli. Se sul terreno delle sanzioni economiche, del materiale bellico e dei trattati la Svizzera ha teso ad allinearsi al blocco occidentale, sul terreno della libertà di informazione e della lotta alla propaganda essa ha invece scelto, almeno finora, di distanziarsi dall'Unione europea, e proprio in nome di valori — la libertà di espressione, il pluralismo informativo — che sono anch'essi parte della sua identità di Stato neutrale.

Il caso emblematico è quello dei media statali russi. Il 1° marzo 2022, a integrazione del proprio pacchetto sanzionatorio, l'Unione europea ha sospeso con urgenza le attività di radiodiffusione di RT (Russia Today) e Sputnik nell'Unione o rivolte all'Unione, qualificandole come strumenti di disinformazione sistematica. La Svizzera, che pure ha ripreso in via sostanziale il resto delle sanzioni dell'UE contro la Russia (Parte quattordicesima), ha deciso di non recepire questo specifico divieto di trasmissione. La motivazione ufficiale del Consiglio federale è duplice e merita di essere riportata con precisione: da un lato, sul piano tecnico-giuridico, la legge sugli embarghi non offre una base legale per l'emanazione di simili sanzioni autonome in materia di contenuti; dall'altro, sul piano dei principi, pur riconoscendo che si tratta di strumenti di propaganda e disinformazione mirata, il Consiglio federale ha ritenuto — e continua a ritenere — «più efficace rispondere con i fatti a dichiarazioni fallaci e dannose, anziché vietarle». In una fase successiva (luglio 2024) il Dipartimento competente ha sottoposto alcuni media russi a un divieto di pubblicità, ma non a un divieto di trasmissione, mantenendo così ferma la distinzione rispetto al modello dell'Unione europea.

Questa scelta illumina un aspetto del rapporto fra neutralità e informazione che i capitoli precedenti non avevano toccato. La libertà di opinione e la libertà di stampa non sono estranee al diritto della neutralità: come si è visto alla Parte settima, la dottrina ricorda che in uno Stato neutrale tali libertà devono restare intatte, e che storicamente le pressioni dei belligeranti volte a limitarle — dalla Germania guglielmiana a quella nazista — furono respinte proprio in nome della neutralità. Rispondere alla propaganda con il divieto anziché con il dibattito comporterebbe, in questa prospettiva, un rischio speculare a quello dell'allineamento sanzionatorio: non quello di prendere partito vietando, ma quello di comprimere lo spazio pubblico

interno in funzione di uno schieramento esterno. La posizione svizzera, che privilegia la tolleranza anche verso emittenti sgradite e affida al pluralismo la correzione della disinformazione, riflette dunque una concezione della neutralità estesa alla sfera dell'informazione.

È qui che il profilo si salda al tema dei Bilaterali III e del recepimento dinamico del diritto dell'Unione europea, esaminato ai paragrafi 12.4 e seguenti. L'Unione ha sviluppato, accanto alle sanzioni sui media, un corpus normativo crescente in materia di servizi digitali e di contrasto alla manipolazione dell'informazione — dal regolamento sui servizi digitali alle iniziative contro l'ingerenza straniera —, la cui logica è quella di un intervento pubblico sui contenuti e sulle piattaforme. Nella misura in cui la cooperazione istituzionale disegnata dai Bilaterali III dovesse estendersi, oggi o in futuro, a settori contigui a questo — e nella misura in cui operasse il meccanismo del recepimento dinamico —, si porrebbe la questione se, e in che termini, la Svizzera resti libera di mantenere la propria linea più protettiva della libertà di informazione, oppure sia indotta ad avvicinarsi al modello regolatorio dell'Unione anche su questo terreno. Il punto non è che i Bilaterali III impongano oggi un simile allineamento — nulla nel loro impianto, come si è visto, menziona la neutralità o la disciplina dei contenuti informativi —, ma che la stessa dinamica di convergenza normativa osservata negli altri capitoli potrebbe, per questa via, lambire anche il fronte dell'informazione, con implicazioni per quella concezione della neutralità come garanzia del pluralismo interno che la Svizzera ha finora rivendicato.

Si tratta, allo stato, di una prospettiva e non di un dato acquisito: il presente studio si limita a segnalarla, coerentemente con il suo carattere ricognitivo, rinviando al secondo capitolo l'analisi delle sue implicazioni operative. Ma essa completa il quadro in modo istruttivo, perché mostra che il rapporto fra neutralità e blocco occidentale non è a senso unico: accanto ai fronti su cui la Svizzera si è allineata, ve n'è almeno uno — quello della libertà di informazione e della lotta alla propaganda selettiva — su cui essa ha finora rivendicato uno spazio autonomo, e la cui tenuta futura dipenderà anche dall'architettura dei rapporti con l'Unione europea.

Parte quindicesima — Sintesi conclusiva

La ricognizione qui condotta consente di fissare alcuni punti fermi, in vista del dibattito sull'iniziativa popolare del 27 settembre 2026 e della successiva analisi prospettica che sarà oggetto di un lavoro distinto. Rispetto a una prima lettura puramente descrittiva, gli elementi emersi nel corso dello studio — segnatamente la qualificazione consuetudinaria della neutralità perpetua contenuta nella risposta del Consiglio federale all'interrogazione 24.1045 (Parte decima e appendice) e la ricostruzione dottrinale di Ammann sul carattere giuridico, e non meramente politico, del dovere di imparzialità (Parti settima e nona) — impongono di formulare quei punti fermi in termini un poco più stringenti di quanto la sola fotografia del diritto positivo suggerirebbe.

Primo. La neutralità, nel diritto costituzionale svizzero vigente, è un oggetto di tutela affidato alla competenza discrezionale di Assemblea federale e Consiglio federale (articoli 173 e 185 Cost.), non un principio materiale dotato di un contenuto normativo autonomo e cogente; e il silenzio del Tribunale federale (Parte undicesima) ne è la conferma dal versante giudiziario. Una eventuale costituzionalizzazione sostanziale del principio, quale quella proposta dall'iniziativa, muterebbe questa architettura in modo qualitativo, trasformando una competenza discrezionale in un vincolo di contenuto — e sottraendo così agli organi politici il margine interpretativo che oggi consente loro di modulare la neutralità caso per caso.

Secondo. Il diritto legislativo svizzero disciplina le sanzioni economiche, il commercio di materiale bellico e il controllo dei beni a duplice impiego senza mai fare riferimento alla neutralità, operando invece attraverso clausole generali di rispetto del diritto internazionale pubblico e dei principi di politica estera. La relazione tra sanzioni e neutralità non è dunque ancorata a un rinvio legislativo esplicito, ma costruita in via interpretativa dai rapporti del Consiglio federale. Questa costruzione — la separazione tra un «diritto» vincolante e una «politica» discrezionale della neutralità — è precisamente ciò che la dottrina di Ammann mostra essere assai più tenue di quanto la prassi ufficiale lasci intendere: se il dovere di condurre una politica di neutralità credibile è esso stesso un obbligo giuridico consuetudinario, allora la comoda ripartizione tra ciò che è imposto e ciò che è rimesso alla discrezionalità non regge fino in fondo.

Terzo. Il diritto internazionale pattizio vigente in materia di neutralità si riduce, in sostanza, alle due Convenzioni dell'Aja del 1907; l'atto fondativo del 1815 sopravvive nel diritto federale positivo soltanto per il tramite di un richiamo indiretto, e la brochure del DFAE ne presenta il valore come quello di un impegno unilateralmente abbandonabile. Questa lettura minimizzante va però corretta alla luce di un elemento emerso nel corso dello studio: nella risposta del 20 novembre 2024 all'interrogazione 24.1045 — preparata con l'avv. Salvioni — lo stesso Consiglio federale ha riconosciuto lo «statuto consuetudinario della neutralità permanente della Svizzera». Ne deriva una tensione interna al discorso ufficiale che va nominata senza reticenze: la neutralità perpetua non può essere, a seconda della convenienza argomentativa, ora fonte consuetudinaria robusta (quando si tratta di ribadire la dignità storico-giuridica), ora mero impegno revocabile (quando si tratta di giustificarne la modulazione a favore dell'allineamento sanzionatorio).

Quarto. Sul piano del diritto internazionale consuetudinario, il nucleo degli obblighi dello Stato neutrale verso i belligeranti — non intervenire militarmente, non sostenere operazioni militari, applicare in modo imparziale ogni eventuale restrizione commerciale — è solido e ben identificato. Assai più incerta, e sorretta soltanto da costruzioni dottrinali non unanimi, resta l'esistenza di un obbligo giuridico degli Stati terzi di rispettare la neutralità altrui in assenza di un vincolo pattizio diretto (Parte nona). Ma proprio l'incrocio tra le due dimensioni analizzate al paragrafo 9.5 — l'ampiezza soggettiva del riconoscimento e la sua struttura sinallagmatica — consegna il risultato più stringente dell'intero studio: quanto più si rivendica per la

neutralità svizzera un fondamento forte, consuetudinario ed erga omnes, tanto più esigente diviene, per coerenza, il dovere di imparzialità che ne è il corrispettivo. Non si dà pretesa incondizionata al rispetto della propria neutralità che sia insieme compatibile con una prassi economica dichiaratamente asimmetrica verso uno dei belligeranti.

Quinto. Le sanzioni del 2022 contro la Russia non costituiscono, sul piano storico, un fatto senza precedenti in senso assoluto (Parte decima), ma rappresentano un caso paradigmatico della tensione strutturale tra sicurezza collettiva paralizzata dal veto dell'aggressore e diritto della neutralità che, in quei casi, torna pienamente applicabile — una tensione che il sistema della Carta delle Nazioni Unite non è stato costruito per risolvere, e che nessuna riforma del diritto interno svizzero può, da sola, dissolvere. A ciò si aggiunge un dato di coerenza che il presente lavoro ha riportato alla luce: la somma delle scelte recenti — sanzioni, conferenze che escludono un belligerante, avvicinamento agli strumenti dell'Alleanza atlantica, prospettiva dei Bilaterali III privi di clausole di neutralità — disegna un allontanamento cumulativo dall'imparzialità che eccede di gran lunga la singola vicenda sanzionatoria, e che è tanto più significativo quanto più forte è il fondamento consuetudinario che la stessa autorità federale rivendica per la propria neutralità.

Resta fermo il limite metodologico dichiarato in premessa e ribadito in ogni Parte: nessuna fonte ufficiale argomenta le sanzioni del 2022 misurandole sull'atto del 1815, nessuna pronuncia afferma la violazione di un obbligo giuridico attuale, e i profili di coerenza qui evidenziati non hanno il valore di una tesi di illiceità, bensì quello di uno schema critico che una ricognizione sistematica ha il compito di rendere esplicito. Ma è precisamente entro questi confini che si coglie il risultato dell'indagine: la neutralità svizzera non è oggi minacciata da una violazione formale, quanto da una crescente divaricazione tra il fondamento — sempre più spesso invocato come consuetudinario e perpetuo — e la prassi, che lo tratta come un margine politico liberamente disponibile. È su questa divaricazione, e non sulla lettera delle Convenzioni dell'Aja, che si gioca la vera posta della votazione del 27 settembre 2026.

È su questo quadro — descrittivo, verificato fonte per fonte, e onesto anche nel segnalare le proprie lacune — che si potrà costruire, in un lavoro successivo, l'analisi degli effetti che l'eventuale accoglimento dell'iniziativa produrrebbe sulle decisioni già assunte dal Consiglio federale e sul comportamento futuro della Svizzera rispetto alle prossime campagne di sanzioni dei suoi maggiori partner commerciali.

Niccolò Salvioni, analista politico-istituzionale indipendente, Ticinus — Centro Studi, Locarno, Repubblica e Cantone del Ticino, Svizzera, 16 agosto 2026.

Appendice — L'interrogazione 24.1045 Pamini «Neutralità della Svizzera secondo la Dichiarazione del 20 marzo 1815, la Dichiarazione del 31 agosto 1939 e la concezione odierna» e la risposta del Consiglio federale

Si riproduce di seguito, in traduzione italiana fedele condotta sull'originale tedesco pubblicato dai Servizi del Parlamento (Curia Vista, atto 24.1045), il testo integrale dell'interrogazione depositata al Consiglio nazionale il 27 settembre 2024 dal consigliere nazionale Paolo Pamini (Gruppo dell'Unione democratica di centro) e la risposta del Consiglio federale del 20 novembre 2024. L'atto, come esso stesso dichiara in calce, fu preparato insieme all'avvocato e notaio Niccolò Salvioni di Locarno. La riproduzione ha valore documentario: le eventuali difformità rispetto alla versione ufficiale plurilingue vanno risolte a favore di quest'ultima.

Dati dell'atto

Numero e tipo: 24.1045, interrogazione (Anfrage). Autore: Paolo Pamini, Gruppo UDC. Data di deposito: 27 settembre 2024. Camera: Consiglio nazionale. Stato della trattazione: liquidato. Autorità competente: Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Testo depositato — Premessa

Nell'Atto finale del Congresso di Vienna del 1815 la neutralità perpetua della Svizzera fu riconosciuta e garantita. Nella Dichiarazione del 20 marzo 1815 si legge, nel testo originale: «Les Puissances [...], ayant reconnu que l'intérêt général réclame en faveur du Corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle [...]». Questa neutralità fu confermata dal Consiglio federale il 31 agosto 1939, quando, allo scoppio della Seconda guerra mondiale, nella propria dichiarazione di neutralità esso dichiarò di mantenere e salvaguardare la neutralità, che i Trattati del 1815 e gli accordi complementari consideravano rispondente al vero interesse dell'intera politica europea.

Nondimeno, nei recenti rapporti di politica di sicurezza — come il «Rapporto della Commissione di studio per la politica di sicurezza» dell'agosto 2024 — questi obblighi storici non vengono quasi mai richiamati.

Testo depositato — Le sei domande

1. La comunità internazionale ha mai denunciato l'accordo del 1815 o messo in dubbio la sua validità? Poiché il Consiglio federale, nella dichiarazione di neutralità del 31 agosto 1939, si è formalmente richiamato a tale accordo, esso pare essere stato valido almeno fino a quel momento.
2. Come valuta il Consiglio federale la rilevanza degli obblighi di neutralità assunti nel 1815 nel contesto dell'attuale situazione di sicurezza? I principi del Congresso di Vienna sono tuttora validi?

3. Il Consiglio federale non ravvisa uno stretto nesso tra neutralità e sicurezza, nel senso che una neutralità ridotta e un più marcato orientamento verso una parte belligerante o un'alleanza potrebbero compromettere la sicurezza della Svizzera?

4. Come valuta il Consiglio federale il ruolo della Svizzera nelle situazioni di crisi internazionali e nelle operazioni umanitarie, tenuto conto della neutralità quale si è sviluppata nel XXI secolo?

5. Il parziale avvicinamento della Svizzera alle posizioni occidentali ha pregiudicato la percezione internazionale della neutralità svizzera e ciò potrebbe aver contribuito all'attuale stato di tensione?

6. Lo stato di pre-conflitto in cui, secondo il rapporto, si trova anche la Svizzera potrebbe essere connesso a una politica di neutralità ridotta e all'orientamento verso valori occidentali comuni?

In calce al testo depositato si legge: «La presente interrogazione è stata preparata insieme all'avvocato e notaio Niccolò Salvioni di Locarno».

Risposta del Consiglio federale del 20 novembre 2024

Domanda 1. La Dichiarazione di Vienna del 20 marzo 1815 fa parte dei trattati di pace conclusi all'epoca tra le grandi potenze europee. Tali trattati non sono mai stati formalmente denunciati, ma sono stati da allora sovrapposti da nuovi accordi di diritto internazionale. Per la neutralità permanente della Svizzera essi restano, sul piano del diritto internazionale, un importante punto di partenza. Ciò che oggi è però soprattutto significativo è che la neutralità è stata da allora ripetutamente riconosciuta dall'intera comunità degli Stati (da ultimo con l'adesione all'ONU nel 2002). Ne discende lo statuto consuetudinario della neutralità permanente della Svizzera.

Domanda 2. I fondamenti del 1815 riguardano lo statuto della neutralità permanente. I diritti e i doveri concreti degli Stati neutrali sono invece fissati nelle Convenzioni dell'Aja del 1907 (RS 0.515.21 e 0.515.22). Essi costituiscono inoltre, in parte, diritto internazionale consuetudinario.

Domanda 3. Il Consiglio federale ha sempre sottolineato che la neutralità non va intesa come fine a sé stessa, bensì come mezzo per la salvaguardia dell'indipendenza e degli interessi superiori del Paese. Esso ha regolarmente riesaminato la propria concezione della neutralità alla luce di tali interessi, adeguandola se necessario.

Domanda 4. Nelle crisi internazionali e nelle operazioni umanitarie la Svizzera partecipa con attività umanitarie e buoni uffici. La neutralità non è, in linea di principio, un presupposto indispensabile a tal fine, ma contribuisce a far percepire la Svizzera come attore credibile.

Domande 5 e 6. In quanto Stato neutrale, la Svizzera può condannare una guerra contraria al diritto internazionale o adottare sanzioni per proteggere i propri interessi — segnatamente il mantenimento di un ordine internazionale pacifico. Simili decisioni

possono influire sul modo in cui lo Stato interessato percepisce la neutralità svizzera. Come mostra l'Imagemonitor 2024 di Presenza Svizzera, la neutralità della Svizzera è, a livello globale, giudicata positivamente, benché si riscontri una linea di frattura geografica: in Asia, Vicino e Medio Oriente, Africa e America latina la percezione della neutralità svizzera è prevalentemente positiva; in Europa e nell'area anglosassone, invece, la comprensione per la neutralità svizzera è diminuita. È un compito importante della diplomazia svizzera rendere tangibili l'utilità della neutralità e il suo contributo all'ordine internazionale.

Rilievo per il presente studio

La risposta alla prima domanda è quella di maggior peso sistematico, ed è stata perciò richiamata alla Parte decima: è in questa sede che il Consiglio federale afferma esplicitamente lo «statuto consuetudinario della neutralità permanente della Svizzera», ancorandola a una fonte — il diritto internazionale consuetudinario — che, a differenza di un impegno unilateralmente revocabile, non è nella disponibilità di una sola parte. La risposta alla terza domanda ribadisce, per contro, la concezione strumentale della neutralità (mezzo e non fine), coerente con l'impianto degli articoli 173 e 185 della Costituzione e con la lettura dottrinale di Ammann richiamata alla Parte settima. Le due affermazioni, lette congiuntamente, illuminano la tensione centrale dello studio: quanto più si àncora la neutralità a un fondamento consuetudinario forte, tanto più esigente diviene il dovere di imparzialità che ne è il corrispettivo.