

Amministrazione, non confisca

Il caso Nestlé e il prezzo dell'appartenenza di campo per la Svizzera

Niccolò Salvioni — Ticinus, Centro Studi · 22 settembre 2026

Il 17 settembre Mosca ha posto le attività russe di Nestlé sotto amministrazione esterna temporanea. Non è una confisca, ma il meccanismo — collaudato su Danone e Carlsberg — conduce spesso alla vendita forzata. E il criterio della scelta non è la condotta dell'impresa: è la nazionalità, iscritta in un elenco governativo del marzo 2022. Un episodio che illumina la condizione della Svizzera fra allineamento europeo e vulnerabilità russa.

Il decreto del 17 settembre 2026 con cui le attività russe di Nestlé sono state poste sotto «amministrazione esterna temporanea» va letto con precisione, perché qui la formula giuridica conta. Non si tratta — almeno per ora — di una confisca: va distinta la perdita del controllo gestorio dalla perdita della proprietà. Le quote restano formalmente delle società svizzera e tedesca, ma l'amministrazione del 100% di Nestlé Russia e Nestlé Kuban passa alla moscovita L.E.V. Management — società registrata nell'ottobre 2024, senza attività nota, il cui direttore generale è stato nominato il 10 settembre 2026, una settimana prima del decreto: un uomo il cui nome e la cui data di nascita coincidono con quelli di Andrej Krajuškin, maggior generale di polizia ed ex vicecapo del dipartimento migrazioni del Ministero dell'Interno. Non un gestore industriale, dunque, ma un ufficiale.¹

Conviene nominare i titolari, perché la struttura proprietaria non è indifferente. La socia svizzera è Société des Produits Nestlé S.A., con sede a Vevey — la società del gruppo che detiene proprietà intellettuale e partecipazioni operative, e che nel registro delle imprese russo ha sostituito Nestlé S.A. nel dicembre 2020 —, titolare dell'84,082% di Nestlé Russia e del 67,44% di Nestlé Kuban. La socia tedesca è Nestlé Deutschland AG, con sede a Francoforte sul Meno, titolare del 15,918% della prima e del 32,56% della seconda. Il decreto elenca analiticamente queste quattro partecipazioni, e in tal modo raggiunge il 100% di entrambe le società senza toccarne formalmente la proprietà.

Occorre misurare l'oggetto. In Russia Nestlé gestisce sei stabilimenti — nelle regioni di Krasnodar (Timašëvsk, sede di Nestlé Kuban), Kaluga, Vologda, Samara, Vladimir e Perm — con circa 7.000 dipendenti, e produce caffè, dolci, alimenti per lattanti e cibo per animali. Il valore delle attività è stato stimato in 160-175 miliardi di rubli, ossia 1,9-2,1 miliardi di dollari, di cui 120-125 miliardi in attivi e marchi e 40-50 miliardi di utili non distribuiti. Il gruppo, da parte sua, ha dichiarato di valutare la situazione e le proprie opzioni, impegnandosi a «intraprendere tutti i passi necessari per tutelare i propri diritti».²

Conviene chiarire il meccanismo, perché è la chiave di lettura. La base giuridica è il decreto presidenziale n. 302 del 25 aprile 2023, «sull'amministrazione temporanea di alcuni beni»: consente allo Stato russo di affidare a un amministratore i pieni poteri gestori su una società

a capitale estero proveniente da un Paese «non amico», senza trasferirne la proprietà formale.³ Fu applicato una prima volta, nell'aprile 2023, alle filiali russe dell'energetica finlandese Fortum e della tedesca Uniper; poi, in luglio, a Danone e Carlsberg. Ed è qui che la parola «temporanea» si rivela un eufemismo: in entrambi quei casi l'amministrazione fu solo la prima tappa. La Baltika di Carlsberg fu ceduta con perdite ingenti; la controllata russa di Danone passò sotto il controllo di un uomo legato al leader ceceno Ramzan Kadyrov.⁴ La sequenza tipica — amministrazione esterna, poi vendita forzata a un acquirente gradito al Cremlino, a prezzo di favore — è il vero orizzonte di rischio per Nestlé, non la gestione in sé. È in questo senso che l'effetto economico si avvicina già molto a un'espropriazione di fatto.

Conviene inquadrare il decreto in una linea dichiarata da anni. Già il 26 febbraio 2022 Medvedev annunciava che Mosca avrebbe risposto «in modo del tutto simmetrico», con il sequestro dei beni di stranieri e di società straniere in Russia «secondo il principio della nazionalità», senza escludere la nazionalizzazione dei beni provenienti da giurisdizioni «non amiche». ⁵ Il decreto del 17 settembre applica alla lettera quel criterio: si colpisce l'impresa per la nazionalità del suo proprietario.

Il documento: dove la Svizzera è scritta in nero su bianco

Vale la pena mostrare l'atto da cui tutto discende, perché la categoria di «Stato non amico» non è una formula giornalistica: è una nozione di diritto positivo russo, con un elenco tassativo. Il 5 marzo 2022 il presidente Putin firmava il decreto n. 95; il suo punto 14 incaricava il Governo di stabilire, entro due giorni, l'elenco degli Stati che compiono atti ostili verso la Federazione Russa. Lo stesso giorno il primo ministro Mišustin firmava l'ordinanza n. 430-r, pubblicata il 7 marzo: due pagine, un dispositivo di due commi e un allegato che è semplicemente un elenco di nomi (cfr. la pagina seguente).⁶

Quella lista comprende Australia, Albania, Andorra, Regno Unito, «Stati membri dell'Unione europea», Islanda, Canada, Liechtenstein, Micronesia, Monaco, Nuova Zelanda, Norvegia, Repubblica di Corea, San Marino, Macedonia del Nord, Singapore, Stati Uniti d'America, Taiwan, Ucraina, Montenegro, Svizzera, Giappone. Penultima voce: Швейцария. Il documento risale al 5 marzo 2022, cioè a cinque giorni dalla decisione del Consiglio federale del 28 febbraio di riprendere le sanzioni dell'Unione europea. Da quel momento la Svizzera non figura più, agli occhi dell'ordinamento russo, come potenza neutrale: figura in un elenco, accanto agli Stati che le armi le forniscono davvero.

Una domanda ricorrente merita risposta, perché il suo scioglimento è istruttivo: perché in quell'elenco non compaiono l'Italia, la Germania, la Francia? La risposta non è che siano assenti, ma che sono iscritte per rinvio. L'allegato accosta infatti voci nominative e una voce collettiva — «Stati membri dell'Unione europea» — che assorbe in una sola riga tutti i ventisette, senza nominarne nessuno. Le voci nominative, per contro, riguardano tutte Stati esterni all'Unione, con la sola eccezione del Regno Unito, ormai uscito e per questo elencato a parte insieme ai propri territori d'oltremare. La tecnica di redazione, in altre

parole, segue il soggetto che ha adottato le sanzioni: l'Unione come blocco, gli altri uno per uno.

Ne discende una conseguenza che riguarda direttamente la Svizzera, e che non è di dettaglio. Un'impresa italiana è «non amica» in quanto appartenente a uno Stato membro: la sua sorte è stata decisa, a Mosca, dall'appartenenza dell'Italia a un'organizzazione internazionale. Un'impresa svizzera, invece, è «non amica» perché la Confederazione è stata iscritta nominativamente, con una valutazione autonoma e individuale della propria condotta. Non un effetto di trascinamento, dunque, ma un giudizio su un comportamento specifico: la decisione del Consiglio federale del 28 febbraio 2022, presa cinque giorni prima che l'elenco fosse redatto. Per gli Stati membri dell'Unione quella qualificazione era in un certo senso già iscritta nel loro statuto di aderenti; per la Svizzera è stata il prezzo di una scelta discrezionale, che nessun obbligo internazionale le imponeva e che poteva non compiere. Sotto questo profilo, essere nominati singolarmente non è una sfumatura formale: è la conferma che, per l'ordinamento russo, la Svizzera è entrata in quel campo per decisione propria.

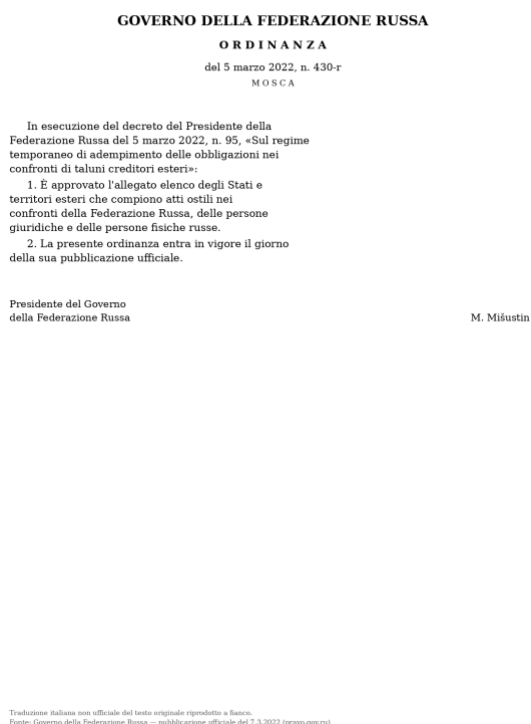


Fig. 1 — Ordinanza del Governo della Federazione Russa n. 430-r del 5 marzo 2022 (parte dispositiva), adottata in esecuzione del decreto del Presidente della Federazione Russa n. 95 di pari data e firmata dal primo ministro Michail Mišustin. A sinistra il testo originale nella pubblicazione ufficiale del 7 marzo 2022; a destra la traduzione italiana non ufficiale. L'elenco approvato dal punto 1 costituisce l'allegato riprodotto nella Fig. 2.

Nato come allegato tecnico a una disciplina del debito

Qui si trova, a mio avviso, l'aspetto giuridicamente più istruttivo dell'intera vicenda, e merita di essere svolto con calma.

L'ordinanza n. 430-r non nasce come atto di politica estera, né come una black list di natura sanzionatoria. Nasce come allegato tecnico a una disciplina di diritto delle obbligazioni. Il decreto presidenziale n. 95 del 5 marzo 2022, in esecuzione del quale l'elenco è stato adottato, ha per oggetto il «regime temporaneo di adempimento delle obbligazioni nei confronti di taluni creditori esteri»: stabilisce che debiti derivanti da crediti, prestiti, strumenti finanziari e depositi bancari verso creditori collegati a Stati «che compiono atti ostili» possano essere estinti in rubli mediante versamento su conti speciali di «tipo C», per gli importi superiori a dieci milioni di rubli al mese, con un regime dei conti fissato dalla Banca centrale.⁷

La logica originaria, dunque, era quella di un adempimento coattivo per equivalente: il debitore russo è liberato pagando in valuta locale su un conto bloccato, e il creditore straniero conserva un diritto nominale privo di disponibilità effettiva. Una figura che, letta con categorie civilistiche continentali, somiglia a un deposito liberatorio trasformato in strumento di politica economica. E l'elenco serviva soltanto ad individuare la platea dei creditori destinatari di quel trattamento. Nient'altro: un criterio di collegamento, come lo è la residenza o il luogo di registrazione in un ordinario conflitto di leggi.

È da questa nascita modesta che deriva la peculiarità più rilevante. L'elenco non è contenuto in una legge del parlamento, ma in un'ordinanza governativa, modificabile con un atto amministrativo in qualunque momento — come è avvenuto due volte nel 2022, con l'aggiunta delle Bahamas in luglio e la riformulazione della voce Regno Unito in ottobre. La qualificazione di uno Stato come «non amico» non passa dunque attraverso alcun procedimento, non richiede accertamenti, non è impugnabile da chi la subisce e non conosce contraddittorio. È una decisione politica travestita da adempimento tecnico.

E per un curioso effetto di gemmazione, quel criterio nato per il pagamento dei debiti si è progressivamente staccato dalla sua matrice per diventare il classificatore generale dell'intero apparato di controsanzioni. All'elenco del 5 marzo 2022 rinviano oggi l'obbligo di autorizzazione governativa per la cessione di partecipazioni da parte di investitori «non amici», con gli sconti e i prelievi imposti a chi vuole uscire; le limitazioni all'esercizio dei diritti sociali nelle società partecipate; e il decreto n. 302 del 2023 sull'amministrazione temporanea. Una lista compilata per sapere chi dovesse essere pagato in rubli è diventata la lista di chi può essere spossessato della gestione delle proprie imprese.

Vale la pena fermarsi su questa traiettoria, perché dice qualcosa che eccede il caso russo. Una qualificazione introdotta per una finalità circoscritta e tecnica tende, nei periodi di tensione, a emanciparsi dal proprio scopo e a irradiarsi su materie sempre più gravi, conservando però la leggerezza procedurale della sua origine: nessuna garanzia, nessun riesame, nessun onere di motivazione. È lo stesso fenomeno — *mutatis mutandis*, e con tutte le differenze di garanzie che vanno riconosciute all'ordinamento europeo — che si osserva nell'evoluzione dei regimi sanzionatori occidentali, dove l'iscrizione in un allegato produce effetti quasi-punitivi senza accertamento giudiziario. Sedici società sono state colpite il 17 settembre non perché avessero violato qualcosa, ma perché i loro proprietari

sono iscritti, per nazionalità, in due pagine firmate quattro anni prima per regolare il pagamento di interessi passivi.

УТВЕРЖДЕН распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2022 г. № 430-р ПЕРЕЧЕНЬ иностраннх государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия Австралия Албания Андорра Великобритания (исключая о. Джерси (коронное владение Британской короны) и подконтрольные заморские территории - о. Ангилья, Британские Виргинские острова, Гибралтар) Государства - члены Европейского союза Исландия Канада Лихтенштейн Микронезия Монако Новая Зеландия Норвегия Республика Корея Сан-Марино Северная Македония Сингапур Соединенные Штаты Америки Тайвань (Китай) Украина Черногория Швейцария Япония	APPROVATO con ordinanza del Governo della Federazione Russa del 5 marzo 2022, n. 430-r ELENCO degli Stati e territori esteri che compiono atti ostili nei confronti della Federazione Russa, delle persone giuridiche e delle persone fisiche russe Australia Albania Andorra Regno Unito (compresa l'isola di Jersey (dipendenza della Corona britannica) e i territori d'oltremare sotto il suo controllo — Anguilla, Isole Vergini britanniche, Gibilterra) Stati membri dell'Unione europea Islanda Canada Liechtenstein Micronesia Monaco Nuova Zelanda Norvegia Repubblica di Corea San Marino Macedonia del Nord Singapore Stati Uniti d'America Taiwan (Cina) Ucraina Montenegro Svizzera Giappone
--	--

Fig. 2 — Allegato alla medesima ordinanza n. 430-r: «Elenco degli Stati e territori esteri che compiono atti ostili nei confronti della Federazione Russa, delle persone giuridiche e delle persone fisiche russe», nella versione originaria del 5 marzo 2022. A sinistra il testo originale, a destra la traduzione italiana non ufficiale; la Svizzera (Швейцария) è la penultima voce, mentre la quinta riga reca la voce collettiva «Stati membri dell'Unione europea», che comprende l'Italia. Le successive ordinanze n. 2018-r del 23 luglio 2022 e n. 3216-r del 29 ottobre 2022 hanno aggiunto le Bahamas e riformulato la voce relativa al Regno Unito.

La partita sui beni congelati

È la stessa logica che si gioca oggi a Bruxelles: di fronte al progetto europeo di finanziare l'Ucraina attingendo ai circa 185 miliardi di euro della banca centrale russa immobilizzati presso Euroclear — che il Consiglio ha deciso il 12 dicembre 2025 di bloccare a tempo indeterminato, fino a un massimo di 210 miliardi, il Belgio si oppone — il premier De Wever ha parlato di «atto di guerra» — temendo proprio i contenziosi e le confische ritorsive contro le imprese europee in Russia; e il 4 dicembre 2025 Medvedev ha alzato il registro, definendo l'operazione «un casus belli, con conseguenze significative per Bruxelles e per singoli Stati dell'UE». ⁸ E la ritorsione non ha soltanto un fronte giudiziario: lo ha già vinto. La Banca di Russia ha citato Euroclear davanti al tribunale arbitrale di Mosca chiedendo circa 200 miliardi di euro; il 15 maggio 2026 la domanda è stata accolta, con una condanna a 18,17 migliaia di miliardi di rubli, e il 16 luglio 2026 l'appello di Euroclear è stato respinto. ⁹ Ed è una simmetria che vale la pena notare: da una parte i conti di «tipo C» che immobilizzano il credito degli investitori occidentali in Russia, dall'altra i conti presso Euroclear che immobilizzano le riserve russe in Europa. Due specularità di tecnica finanziaria, ciascuna presentata come misura temporanea.

Va però detto ciò che la retorica della simmetria nasconde. La ritorsione speculare non è più possibile: gli investimenti esteri in Russia sono calati di circa il 40%, e i nuovi afflussi sono crollati nel 2024 al livello più basso dal 2001. Lo ha ammesso Medvedev stesso, riconoscendo di non disporre di beni pubblici occidentali sufficienti e di dover perciò puntare sul capitale degli investitori privati — «un passo non meno doloroso».¹⁰ Mosca, in altre parole, colpisce ciò che le resta a tiro, e chi è rimasto, come Nestlé e Auchan, diventa per definizione il bersaglio. Restare in Russia per ragioni umanitarie o alimentari non ha comprato alcuna protezione: ha solo aumentato l'esposizione.

La categoria, non la condotta

Un elemento merita di essere messo in rilievo, perché rafforza il punto. Lo stesso decreto ha colpito anche Auchan, il gruppo francese della grande distribuzione (famiglia Mulliez): in Russia circa 230 punti vendita e 30.000 dipendenti, uno dei maggiori datori di lavoro stranieri del paese.¹¹ Anche i suoi attivi sono passati alla medesima L.E.V. Management. E non è il solo: il provvedimento ha travolto in tutto tre gruppi francesi — oltre ad Auchan, la logistica di FM Logistic e il bricolage dell'ex Leroy Merlin, oggi Lemana Pro — accanto ai due rami russi di Nestlé, per sedici società complessive.¹² Il criterio della scelta, dunque, non è l'azienda e nemmeno il settore: è la categoria. E qui il caso svizzero è più eloquente di quello francese: la Francia è tra i paesi più esposti — guida con Regno Unito e Germania il fronte del sostegno militare a Kiev, fino all'ipotesi di truppe sul terreno — mentre la Svizzera non fornisce armi e resta formalmente neutrale. Eppure finisce nello stesso decreto. Segno che a pesare non è la condotta, ma la collocazione nell'elenco del 5 marzo 2022. Peskov lo ha detto: si tratta di società europee appartenenti a Stati «non amici», oggi «coinvolti nel modo più attivo nelle azioni militari contro il nostro Paese».¹³

È il punto che si collega a quanto ho analizzato in un precedente contributo su queste pagine, a proposito del linguaggio della neutralità.¹⁴ Non sostengo che il decreto sia una semplice rappresaglia contro Berna: gli interessi economici russi sugli stabilimenti Nestlé sono evidenti, e già in agosto KS Logistika aveva chiesto l'amministrazione esterna lamentando il mancato aumento della capacità produttiva. Ma la nazionalità dell'impresa è stata inserita esplicitamente nella motivazione, e la Svizzera figura tra i paesi «non amici» dal marzo 2022, per effetto dell'adozione di gran parte delle sanzioni UE.

Una simmetria

Il 15 dicembre 2025 l'Unione europea inseriva nelle proprie liste, per «manipolazione dell'informazione», un cittadino francese — Xavier Moreau, ex ufficiale, fondatore di Stratpol — e un cittadino svizzero, Jacques Baud, ex colonnello di stato maggiore ed ex collaboratore del Servizio informazioni della Confederazione, residente a Bruxelles.¹⁵ Nove mesi dopo Mosca colpisce un'impresa francese e un'impresa svizzera. Non metto sullo stesso piano le due misure: natura, base giuridica e garanzie sono diverse. Ma la logica è identica: l'appartenenza a un campo diventa di per sé un titolo per essere colpiti. E in entrambi i casi il titolo è l'iscrizione in un allegato.

Il caso Baud merita una nota, perché è il più istruttivo per noi. Beni congelati, divieto di ingresso e di transito nell'UE, nessun procedimento giudiziario, nessun diritto di essere ascoltato preventivamente. Vivendo a Bruxelles — è l'unico, a quanto egli stesso afferma, dei circa sessanta sanzionati di quel regime a risiedere nell'Unione e non in Russia — si è trovato di fatto impossibilitato a rientrare in patria e privo dell'accesso ai propri conti, fino a una deroga umanitaria belga concessa dopo quasi due mesi.¹⁶

La Svizzera non ha ripreso quell'elenco, non avendo aderito al regime UE dell'8 ottobre 2024 sulle attività destabilizzanti.¹⁷ Ma ciò non gli è servito: anche i conti svizzeri sono stati bloccati, perché ogni pagamento verso il Belgio transita nel sistema finanziario europeo.¹⁸

E quanto alla protezione del proprio cittadino, Berna si è limitata a un passo diplomatico riservato dell'ambasciatrice presso l'UE il 9 gennaio 2026 — richiesta di processo equo e rispetto della libertà di espressione — senza alcuna presa di posizione pubblica di difesa né protesta formale.¹⁹ Il Dipartimento dell'economia non ha nemmeno sottoposto al Consiglio federale la questione del recepimento, per considerazioni di ordine giuridico e politico.²⁰

Il confronto con il caso Nestlé è a questo punto inevitabile, e istruttivo. Per la propria principale multinazionale la Confederazione ha parlato entro ventiquattr'ore: la Segreteria di Stato dell'economia si è dichiarata pubblicamente «preoccupata» per l'amministrazione coatta e ha annunciato di lavorare con l'azienda «per ottenerne la revoca», offrendo anche sostegno diplomatico.²¹ Per il proprio cittadino sanzionato ha scelto la riservatezza. La protezione diplomatica esiste, dunque, e funziona con efficienza; ma sembra seguire il fatturato più che il passaporto.

Ecco il quadro completo: sul fronte russo la Svizzera subisce le conseguenze economiche del proprio allineamento; sul fronte europeo non recepisce formalmente le sanzioni, ma le vede applicate sul proprio territorio a un proprio cittadino, senza difenderlo pubblicamente. È la condizione di chi ha abbandonato uno statuto giuridico senza acquisirne un altro: non più protetto dalla neutralità, non ancora tutelato da un'alleanza. E c'è una differenza che dovrebbe far riflettere: lo statuto di neutralità era un titolo di diritto internazionale, opponibile e riconosciuto; l'iscrizione in un elenco governativo altrui non è opponibile a nessuno, e non si cancella con un ricorso.

Un titolo che resta: l'accordo del 1990

Sarebbe però un errore concludere che, perduta la neutralità, non resti nulla. Un titolo di diritto internazionale la Svizzera lo conserva, e in questa vicenda è quello decisivo: l'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo dell'Unione Sovietica concernente la promozione e la tutela reciproca degli investimenti, firmato a Mosca il 1° dicembre 1990 ed entrato in vigore il 26 agosto 1991, applicabile alla Federazione Russa come Stato successore e ancora censito come vigente.²²

Il suo impianto è quello classico dei trattati di tutela degli investimenti, e i suoi articoli parlano esattamente al caso Nestlé: l'art. 4 fissa il regime di trattamento degli investimenti, l'art. 6 — «Privazione di possesso e indennizzo» — disciplina l'espropriazione e l'obbligo di

compenso, e l'art. 8 apre all'investitore la via dell'arbitrato contro lo Stato ospitante, mentre l'art. 9 riserva agli Stati contraenti il contenzioso interstatale. Nella dogmatica consolidata l'amministrazione esterna che conduca alla vendita forzata non sfugge alla nozione di espropriazione: è espropriazione indiretta, e il nomen scelto dall'atto interno non ne muta la qualificazione internazionale.

Va aggiunto che sulle stesse due società russe convergono due trattati distinti, per effetto della doppia nazionalità dei soci. Alla quota di Vevey si applica l'accordo svizzero del 1990; a quella di Francoforte il Trattato tra la Repubblica federale di Germania e l'Unione Sovietica sulla promozione e la tutela reciproca degli investimenti, firmato a Bonn il 13 giugno 1989 ed entrato in vigore il 5 agosto 1991, il cui art. 10 prevede pure l'arbitrato e la cui efficacia è tutt'altro che teorica: nel caso Sedelmayer un investitore tedesco ottenne su quella base un lodo arbitrale contro la Federazione Russa, poi dichiarato eseguibile dai giudici tedeschi. Un'unica misura russa, dunque, e due titoli distinti di tutela internazionale, ciascuno con il proprio foro e il proprio Stato legittimato alla protezione diplomatica. Con una differenza che è politica prima che giuridica: la Germania agirebbe come Stato membro dell'Unione europea, la Svizzera da sola.²³

Qui la differenza tra i due casi diventa netta, e dice più di ogni ragionamento sulla neutralità. Nestlé ha un rimedio: un trattato bilaterale, una clausola arbitrale, un foro. Jacques Baud non ne ha alcuno di equivalente: contro l'iscrizione in un allegato dell'Unione gli resta il ricorso al Tribunale dell'UE, che deve esercitare da sé, e che la Confederazione non può esercitare per lui. Lo Stato può agire in protezione diplomatica per la propria impresa davanti a un tribunale arbitrale; per il proprio cittadino, davanti alle istituzioni europee, non dispone di nulla di simile — e nel caso di specie non ha nemmeno cercato la strada politica. La simmetria, a questo punto, si chiude da sé.

Una farfalla a Berna

Chiudo con un'ipotesi, più che con una conclusione. Nel 1972 il meteorologo Edward Lorenz intitolò una sua conferenza con una domanda rimasta celebre: il battito d'ali di una farfalla in Brasile può scatenare un tornado in Texas? Il senso non era che le farfalle provochino tornadi, ma qualcosa di più sottile: in un sistema instabile una causa minima può produrre un effetto enorme, e la catena che li collega è troppo lunga perché noi possiamo ricostruirla.

Mi pare che i rapporti fra galassie geopolitiche sempre più distanti funzionino allo stesso modo. Vediamo la causa, vediamo l'effetto, non vediamo il filo che li lega. E le cause, da noi, sono spesso minime: una sanzione recepita quasi per inerzia, un passo diplomatico riservato scelto al posto di una presa di posizione pubblica, una questione che non arriva nemmeno sul tavolo del Consiglio federale. Gesti amministrativi, non decisioni solenni.

Gli effetti, però, arrivano lontano. Non nel senso che il Cremlino misuri le proprie mosse sulle nostre: nessuno a Mosca ha colpito Nestlé per punire un'omissione di Berna. Il punto è un altro. Ognuno di quei gesti minimi finisce per offrire alla controparte qualcosa che le torna comodo: la conferma, regalata gratuitamente, che l'Occidente tratta i propri cittadini e i propri principi con la stessa disinvoltura che rimprovera agli altri. Un argomento che Mosca non ha dovuto costruire, perché gliel'abbiamo fornito noi.

È anche questo il prezzo di chi ha lasciato uno statuto giuridico senza acquisirne un altro: non controlla più la catena degli effetti delle proprie scelte. A pochi giorni dal voto sulla neutralità, vale forse la pena chiedersi quante di queste farfalle stiano già battendo le ali.

Niccolò Salvioni, analista politico-istituzionale — Ticinus, Centro Studi, Locarno, Cantone Ticino, Svizzera, 22 settembre 2026

Note

- Decreto presidenziale del 17.9.2026. Le quattro partecipazioni trasferite (Nestlé Russia: 84,082% di Société des Produits Nestlé S.A., Vevey, e 15,918% di Nestlé Deutschland AG, Francoforte sul Meno; Nestlé Kuban: 67,44% e 32,56%) sono elencate nel testo del decreto — TASS, 17.9.2026, <https://tass.ru/ekonomika/28122607> ; Kommersant, 17.9.2026, <https://www.kommersant.ru/doc/8957386> ; Investment Monitor, 18.9.2026, <https://www.investmentmonitor.ai/news/nestle-options-russia-seizes-assets/>. Sulla sostituzione di Nestlé S.A. con Société des Produits Nestlé S.A. il 24.12.2020 e sul capitale sociale di 880,2 mio. di rubli: registro EGRJuL, dati ripresi da https://www.audit-it.ru/contragent/1067746759662_ooo-nestle-rossiya. SWI swissinfo.ch, «Nestlé Russia sotto amministrazione controllata, decreto Putin», 17.9.2026. Sul profilo di L.E.V. Management e sull'identità del direttore generale Andrej Krajuškin, maggior generale di polizia: inchiesta di Novaya Gazeta Europa del 17.9.2026, ripresa da Meduza, 18.9.2026 — <https://meduza.io/en/news/2026/09/18/nestle-is-committed-to-taking-all-necessary-steps-to-protect-its-rights-nestle-and-auchan-respond-to-putin-s-decree-placing-their-russian-assets-under-temporary-management> ; Euronews Business, 18.9.2026 — <https://www.euronews.com/business/2026/09/18/russia-seizes-control-over-assets-of-nestle-french-firms>. La circostanza — un generale di polizia posto a capo degli attivi sequestrati — è stata ripresa anche da The Moscow Times, 21.9.2026: <https://www.themoscowtimes.com/2026/09/21/police-general-vows-to-protect-seized-auchan-stores-from-drone-attacks-a93759>.
- Stabilimenti, occupazione e stima di valore: RSI, «Nestlé in Russia, a Vevey si prende atto di aver perso il controllo», 18.9.2026 — <https://www.rsi.ch/info/mondo/Nestl%C3%A9-in-Russia-a-Vevey-si-prende-atto-di-aver-perso-il-controllo-3546622.html> ; stima dell'analista Michail Burmistrov pubblicata da Kommersant, ripresa da Reuters, 17.8.2026. Dichiarazione del gruppo: Nestlé, «Update on Nestlé's operations in Russia», 18.9.2026 — <https://www.nestle.com/media/news/update-nestle-operations-russia>.
- Decreto presidenziale n. 302 del 25.4.2023. Per una ricostruzione in italiano: Camera di Commercio Italo-Russa, «Le controsanzioni applicate dalla Federazione Russa»; ZPC, «Russia: sottoposte ad amministrazione provvisoria le filiali russe di due multinazionali europee», 2023.
- Danone (luglio 2023), controllata affidata a Yakub Zakriev; Carlsberg/Baltika, uscita con perdite. laRegione, 18.9.2026; Corriere della Sera, 18.9.2026.
- D. Medvedev, dichiarazione del 26.2.2022, Interfax — <https://www.interfax.ru/russia/856265>
- Ordinanza del Governo n. 430-r del 5.3.2022, pubblicata il 7.3.2022: <http://government.ru/docs/all/139595/> e <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203070001>. Modifiche: ordinanze n. 2018-r del 23.7.2022 e n. 3216-r del 29.10.2022 — https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411064/
- Decreto del Presidente della Federazione Russa n. 95 del 5.3.2022, «Sul regime temporaneo di adempimento delle obbligazioni nei confronti di taluni creditori esteri»: preambolo (che richiama i decreti n. 79 del 28.2.2022 e n. 81 dell'1.3.2022), disposizioni sul pagamento in rubli su conti di «tipo C», soglia dei 10 milioni di rubli mensili, rinvio alla Banca centrale per il regime dei conti, punto 14 sull'incarico al Governo di determinare l'elenco entro due giorni — <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=507673>
- Consistenza degli attivi presso Euroclear e decisione di immobilizzazione a tempo indeterminato del 12.12.2025 (fino a 210 mia. di euro): BBC News, 12.12.2025 — <https://www.bbc.com/news/articles/c04ryvp3vvvo>. De Wever, «atto di guerra»: Anadolu Agency, «Confiscating Russian assets would be 'act of war': Belgian premier» <https://www.aa.com.tr/en/europe/confiscating-russian-assets-would-be-act-of-war-with-grave-consequences-for-europe-belgian-premier/3807537>; sul rifiuto belga anche Responsible Statecraft, 12.2025 e NPR, 12.2025. Medvedev, «casus belli»: Reuters e TASS, 4.12.2025 — <https://www.reuters.com/world/europe/russias-medvedev-says-eu-seizure-frozen-assets-could-be-tantamount-justification-2025-12-04/>

9. Banca di Russia c. Euroclear, tribunale arbitrale di Mosca: domanda di circa 200 mia. di euro resa nota il 15.12.2025 (ANSA — https://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2025/12/15/banca-centrale-russa-euroclear-risarcisca-200-miliardi-di-euro_e2e1d074-e19e-4b23-94f0-b4d83e08d5f2.html); accoglimento il 15.5.2026, 18,17 mila mia. di rubli pari a circa 249 mia. USD (MarketScreener — <https://it.marketscreener.com/quotazioni/azione/EUROCLEAR/attualita/Mosca-il-tribunale-da-ragione-alla-banca-centrale-nella-causa-contro-Euroclear-riferiscono-i-legali-di-Euro-50186763/>); rigetto dell'appello il 16.7.2026, 18,2 mila mia. di rubli pari a circa 233 mia. USD, secondo RIA (MarketScreener — <https://it.marketscreener.com/notizie/un-tribunale-di-mosca-respinge-il-ricorso-di-euroclear-nel-caso-dei-beni-congelati-secondo-i-media-statali-ce6d371f45140974>).
10. Reuters, «Russia can't match a Western asset seizure, but it can inflict pain», 2.5.2024 — <https://www.reuters.com/world/europe/russia-cant-match-western-asset-seizure-it-can-inflict-pain-2024-05-02/> ; IDE 2024 (-62,8%, minimo dal 2001): UNCTAD, ripreso da The Moscow Times, 19.6.2025.
11. CNN Business, 18.9.2026; Reuters, 18.9.2026.
12. Euronews Business, «Russia seizes control over assets of Nestlé, French firms», 18.9.2026; France 24, 18.9.2026.
13. Reuters, «Russia says Nestle, Auchan asset seizures are payback for hostile actions by Europe», 18.9.2026 — <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/nestle-responds-putins-decision-put-its-russian-business-under-external-2026-09-18/>
14. N. Salvioni, «La Svizzera ha tolto la maschera? Note sul linguaggio della neutralità, dal 1939 a oggi», Ticinus — <https://ticinus.ch/it/analisi/la-svizzera-ha-tolt-%20la%20maschera-note-sul-linguaggi-della-neutralit%C3%A0>
15. Consiglio UE, 15.12.2025; Il Fatto Quotidiano, 15.12.2025; Euronews, 18.12.2025.
16. Verfassungsblog, 12.6.2026 — <https://verfassungsblog.de/sanktionen-baud-meinungsfreiheit/> ; tvsvizzera.it, 5.2.2026; deroga umanitaria belga: SWI swissinfo.ch, 8-9.2.2026.
17. RSI, «Jacques Baud, le sanzioni e i dubbi sotto la Cupola», 23.12.2025.
18. Intervista di Baud alla Weltwoche, ripresa da tvsvizzera.it, 5.2.2026; NZZ, 3.7.2026.
19. SWI swissinfo.ch, 13.2.2026 (intervento dell'ambasciatrice del 9.1.2026, fonte NZZ am Sonntag); testo della risposta del DFAE in Zeitpunkt, 17.1.2026.
20. RSI, «Svizzeri sanzionati e disinformazione», 3.2.2026 — <https://www.rsi.ch/info/dialogo/Svizzeri-sanzionati-e-disinformazione--3472408.html>
21. Segreteria di Stato dell'economia (SECO), dichiarazione del 18.9.2026: SWI swissinfo.ch, «Switzerland seeks reversal of Russia's Nestlé seizure» — <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-seeks-reversal-of-russia-s-nestl%C3%A9-seizure/90162571> ; Reuters, 18.9.2026 — <https://www.reuters.com/business/retail-consumer/nestle-responds-putins-decision-put-its-russian-business-under-external-2026-09-18/> ; Bloomberg, ripreso da Interfax, 18.9.2026.
22. Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo dell'URSS concernente la promozione e la tutela reciproca degli investimenti, Mosca, 1.12.1990, in vigore dal 26.8.1991 (art. 11); ratifica sovietica con delibera del Soviet supremo n. 2202-I del 29.5.1991. Testo e rubriche degli articoli (art. 4 regime degli investimenti; art. 6 privazione di possesso e indennizzo; art. 8 controversie tra un investitore e la Parte contraente ospite; art. 9 controversie tra le Parti contraenti): https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128170/ e <https://base.garant.ru/6334347/>. Il trattato è censito come vigente nella banca dati UNCTAD, «Russian Federation – Switzerland BIT (1990)».
23. Per la quota tedesca: Trattato tra la Repubblica federale di Germania e l'URSS sulla promozione e la tutela reciproca degli investimenti, Bonn, 13.6.1989, in vigore dal 5.8.1991, censito come vigente (UNCTAD, «Germany – Russian Federation BIT (1989)» — <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bit/1745/germany---russian-federation-bit-1989->); sulla successione della Federazione Russa negli obblighi del trattato, Parlamento europeo, studio EXPO/STU(2025)754487, nota 405. Sul precedente Sedelmayer e sull'art. 10 del trattato: Corte europea dei diritti dell'uomo, Sedelmayer c. Germania, dec. 10.11.2009 — <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-95943>.