Neutralità ed esportazione di materiale bellico: sentieri nuovi, pericolosi

I fatti citati sono documentati nelle note. Le valutazioni sono dell'autore e sono indicate come tali nel testo.

La Svizzera «che collega»

Il 24 aprile 2022, nel mio testo «Neutralità svizzera e sanzioni»,[1] ricordavo le parole che Winston Churchill scrisse al suo ministro degli esteri Anthony Eden il 3 dicembre 1944:[2]

> *«Of all the neutrals, Switzerland has the greatest right to distinction. She has been the sole international force linking the hideously sundered nations and ourselves. What does it matter whether she has been able to give us the commercial advantages we desire or has given too many to the Germans, to keep herself alive?»*
>
> («Di tutti i neutrali, la Svizzera ha il maggior diritto di distinguersi. È stata l'unica forza internazionale che ha collegato le nazioni orrendamente separate e noi stessi. Che importa se non ha potuto darci i vantaggi commerciali che desideriamo, o se ne ha dati troppi ai tedeschi, per sopravvivere?»)

In piena guerra, il capo del governo di un Paese belligerante riconosceva che la Svizzera aveva continuato a commerciare con entrambe le parti, anche con il nemico, e che proprio questo faceva parte del suo valore. Secondo la lettura dello storico Neville Wylie, Churchill metteva in luce quattro elementi distintivi della neutralità svizzera: la democrazia, la neutralità armata, la missione umanitaria e le attività commerciali.[3]

La scelta del 28 febbraio 2022

Il 28 febbraio 2022 il Consiglio federale ha fatto la scelta opposta: ha deciso di riprendere le sanzioni dell'UE contro la Russia, compreso il blocco degli averi del presidente Vladimir Putin e del ministro degli esteri Sergej Lavrov.[4] Ha così avviato un disaccoppiamento dei rapporti economici con uno dei due belligeranti, la Russia, e non con l'altro, l'Ucraina. A mio giudizio, rompendo il principio della corrente normale degli affari con entrambe le parti, la Svizzera ha

---

[1] N. Salvioni, «Neutralità svizzera e sanzioni», 24 aprile 2022; sintesi ed edizione Ticinus dell'11 agosto 2026, con il documento in PDF: https://ticinus.ch/it/analisi/neutralit%C3%A0-svizzera-e-sanzioni.

[2] W. S. Churchill, nota ad Anthony Eden del 3 dicembre 1944, in «The Second World War», vol. VI, «Triumph and Tragedy», London, Cassell, 1954, p. 616, citata in «Scuola ticinese», n. 232: https://m4.ti.ch/fileadmin/DECS/DS/Rivista_scuola_ticinese/ST_n.232/ST_232_completo.pdf. La citazione apre anche il capitolo di N. Wylie indicato alla nota 3: https://www.cambridge.org/core/books/abs/european-neutrals-and-nonbelligerents-during-the-second-world-war/switzerland-a-neutral-of-distinction/1C07A2B5617AB2CD50AF0B6F16C380B3. Traduzione dell'autore.

[3] N. Wylie, «Switzerland: a neutral of distinction?», in N. Wylie (a cura di), «European Neutrals and Non-Belligerents during the Second World War», Cambridge University Press, 2002, cap. 14, pp. 331–354: https://www.stir.ac.uk/research/hub/publication/1011121.

[4] Consiglio federale, comunicato stampa del 28 febbraio 2022, «La Svizzera si unisce alle sanzioni dell'UE contro la Russia»: https://www.eda.admin.ch/countries/norway/it/home/attualita/novita.html/content/eda/it/meta/news/2022/2/28/87386.

rinunciato proprio a ciò che Churchill considerava un merito, e si è allontanata da quanto ci si poteva attendere dalla sua neutralità permanente.[5] La Russia è stata spinta a cercare nuovi mercati a Est e tra i Paesi che non applicano le sanzioni. Finito il conflitto, l'Europa e la Svizzera rischiano di restarne lontane, economicamente e socialmente, per molti anni.

L'Europa assente dai tavoli

Oggi lo vediamo. L'Europa non era presente ai colloqui russo-americani nei Paesi arabi, a cominciare da quelli di Riad del febbraio 2025.[6] Non era presente nemmeno al primo vertice a tre della storia tra Cina, Russia e Stati Uniti, tenuto il 19 novembre 2026 a Shenzhen.[7] Chi ha chiuso i canali non siede più al tavolo. Lo leggo come il risultato di una politica di chiusura verso la Russia, a cui anche la Svizzera ha partecipato e partecipa tuttora. Così, a mio avviso, ha perso il ruolo di «forza che collega» che Churchill le riconosceva.

Lugano e l'OSCE

Il 3 e 4 dicembre Lugano ospiterà il 33° Consiglio ministeriale dell'OSCE, che chiude l'anno di presidenza svizzera. Sono attesi i rappresentanti dei 57 Stati partecipanti, tra cui la Russia, l'Ucraina, gli Stati Uniti e i Paesi europei.[8] È una delle ultime sedi in cui tutti si parlano ancora.

Berna ha indicato come obiettivi mantenere aperto il dialogo, anche tra Paesi profondamente divisi, e preparare l'OSCE a un ruolo concreto se si aprisse una prospettiva di pace in Ucraina.[9]

Sono obiettivi giusti, ed è proprio questo il compito storico di uno Stato neutrale. Per il Ticino, il Cantone che il 27 settembre ha sostenuto con il 48,25% l'iniziativa sulla neutralità, il risultato più alto della Svizzera, ospitare questo evento è un indubbio onore.[10]

---

[5] Valutazione dell'autore. Secondo il Consiglio federale, l'attuazione delle sanzioni avviene «nel rispetto della neutralità» (comunicato stampa del 4 marzo 2022: https://www.eda.admin.ch/countries/norway/it/home/attualita/novita.html/content/eda/it/meta/news/2022/3/4/87474). Il diritto della neutralità in senso stretto, codificato nelle Convenzioni dell'Aia del 1907, riguarda essenzialmente l'ambito militare. Il mantenimento della corrente normale degli affari con i belligeranti appartiene invece alla politica della neutralità, e la sua portata vincolante è oggetto di dibattito.

[6] Reuters, «US and Russia forge ahead on peace talks, without Ukraine», 18 febbraio 2025: https://www.reuters.com/world/europe/europe-says-it-is-committed-ukraine-ahead-russia-us-talks-2025-02-18/; CNBC, 18 febbraio 2025: https://www.cnbc.com/2025/02/18/russian-and-us-to-hold-talks-on-ending-war-ukraine-europe-left-out.html.

[7] RSI, «Shenzhen, concluso il vertice a tre tra Trump, Xi e Putin», 20 novembre 2026: https://www.rsi.ch/info/mondo/Shenzhen-concluso-il-vertice-a-tre-tra-Trump-Xi-e-Putin--4254638.html; Treccani, Atlante geopolitico, 20 novembre 2026: https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/il-vertice-di-shenzhen-tra-trump-xi-e-putin-tanti-sorrisi-quattro-punti-e-nessuna-svolta.html.

[8] OSCE, «33rd OSCE Ministerial Council»: https://www.osce.org/event/mc_2026; Missione permanente della Svizzera presso l'OSCE: https://www.mission-wien.eda.admin.ch/it/33-consiglio-dei-ministri-dellosce-a-lugano. Al 21 novembre 2026 la composizione delle delegazioni, compresa quella russa, non era ufficialmente confermata.

[9] DFAE, presentazione del 33° Consiglio ministeriale dell'OSCE a Lugano, 2 novembre 2026: https://www.admin.ch/en/newnsb/W6ESdwqYTiek.

[10] Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino, risultati della votazione del 27 settembre 2026 sull'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera»: https://www.ti.ch/can/votazioni/dettagli?tx_tichvotazioni_votazioni[action]=show&tx_tichvotazioni_votazioni[controller]=Votazione&tx_tichvotazioni_votazioni[uid]=394&cHash=1643ddf47e503a72cb9065dd298ee1a0; Corriere del Ticino, 27 settembre 2026: https://www.cdt.ch/news/ticino/neutralita-il-ticino-e-il-cantone-piu-favorevole-bedretto-e-isone-ai-vertici-svizzeri-440317.

Non è un caso, però, che la Russia abbia accettato la scelta di Lugano solo a una condizione, messa agli atti dell'OSCE: che a tutte le delegazioni sia garantito il diritto di partecipare pienamente alla riunione.[11]

Il consigliere federale Ignazio Cassis ha assicurato già a febbraio che la Svizzera può garantire il viaggio.[12] Ma il fatto stesso che un Paese neutrale debba promettere l'accesso a un vertice che ospita mostra, a mio giudizio, quanto le sanzioni abbiano inciso sul suo ruolo.

La domanda è inevitabile: chi ospita il dialogo è ancora percepito come imparziale da entrambe le parti?

Un tavolo si può apparecchiare con cura, ma la fiducia si costruisce negli anni e si perde con una decisione.

Lugano può essere un segnale di ritorno alla Svizzera «che collega». A condizione che non resti un evento isolato, smentito, il giorno prima o il giorno dopo, dalle scelte di politica economica e di sicurezza.

Il voto del 29 novembre

In questo contesto, Consiglio federale e Parlamento vogliono rendere più facile l'esportazione di materiale bellico svizzero. La modifica della legge consentirebbe forniture a Stati partner implicati in un conflitto armato, se compatibili con la neutralità e con gli interessi di politica estera e di sicurezza. Darebbe inoltre al Consiglio federale la facoltà di derogare ai criteri di autorizzazione in circostanze straordinarie e non richiederebbe più, in ogni caso, il consenso svizzero alla riesportazione.[13] I Paesi partner sono 36, in gran parte membri della NATO: un'alleanza con sede a Bruxelles che, a mio avviso, attraversa una fase difficile e i cui 32 membri[14] sostengono in maggioranza e sempre più apertamente l'Ucraina nel conflitto armato con la Russia.

Il 29 novembre saremo chiamati a votare, pochi giorni prima di accogliere a Lugano il mondo diviso. Fatico a capire dove i nostri politici federali vogliano – insistentemente – portarci: sono sentieri nuovi, e pericolosi.

Niccolò Salvioni, analista politico istituzionale, Ticinus – Centro studi, Locarno, 21 novembre 2026.

---

[11] Dichiarazione della delegazione della Federazione Russa allegata alla decisione del Consiglio ministeriale sulla data e il luogo della riunione: «Nous souscrivons à cette décision à condition que le droit de participer pleinement à la réunion du Conseil ministériel à Lugano soit garanti à toutes les délégations»: https://www.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2026/02/mcdec0002%20time%20and%20place%20next%20mc%20fr.pdf.

[12] ANSA, «Osce, "pronti a ospitare Lavrov a Lugano al prossimo vertice ministeriale"», 6 febbraio 2026: https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2026/02/06/osce-pronti-a-ospitare-lavrov-a-lugano-al-prossimo-vertice-ministeriale_2db680a3-a393-4d5d-9d36-b4d1f04eb78e.html. Gli averi di Sergej Lavrov sono bloccati in Svizzera dal 28 febbraio 2022 (nota 4).

[13] Confederazione, «Legge federale sul materiale bellico», votazione popolare del 29 novembre 2026: https://www.admin.ch/it/legge-materiale-bellico; Corriere del Ticino, «È battaglia sul materiale bellico», 14 novembre 2026, sui 36 Paesi dell'allegato 2 dell'ordinanza sul materiale bellico: https://www.cdt.ch/news/svizzera/e-battaglia-sul-materiale-bellico-444389.

[14] NATO, «NATO member countries»: https://www.nato.int/en/about-us/organization/nato-member-countries.

Dichiarazione d’interessi

Niccolò Salvioni è avvocato e notaio a Locarno e analista politico istituzionale presso Ticinus – Centro studi. È socio cofondatore di Liberi per il Ticino, associazione politica che si prepara alle elezioni cantonali ticinesi dell’11 aprile 2027. Il testo esprime un’opinione personale e non impegna Liberi per il Ticino. L’autore non fa parte di comitati favorevoli o contrari alla modifica della Legge sul materiale bellico e non ha interessi professionali o economici nel settore degli armamenti.