

Neutralità, piazza finanziaria e guerra economica: uno sguardo liberale

L'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera», promossa da Pro Svizzera e sostenuta dall'UDC, che mira a inserire un nuovo articolo 54a nella Costituzione federale svizzera per rafforzare la neutralità permanente, vista da un liberale.

di Niccolò Salvioni, Locarno, Svizzera, 12 marzo 2026

Testo ufficiale dell'iniziativa

«Art. 54a Neutralità svizzera —

1. La Svizzera è neutrale. La sua neutralità è permanente e armata.
2. La Svizzera non aderisce ad alleanze militari o difensive. È fatta salva una collaborazione con tali alleanze in caso di aggressione militare diretta contro la Svizzera o in caso di atti preparatori.
3. La Svizzera non partecipa a scontri militari tra Stati terzi e non adotta neanche misure coercitive non militari nei confronti di Stati belligeranti. Sono fatti salvi gli obblighi ONU e i provvedimenti anti-elusione.
4. La Svizzera si avvale della propria neutralità permanente per prevenire e risolvere conflitti e offre i propri buoni uffici in qualità di mediatrice.»

Contesto

L'iniziativa è stata depositata l'11 aprile 2024 presso la Cancelleria federale, con oltre 100.000 firme valide (in totale 129.806), dopo una raccolta iniziata nel novembre 2022, promossa dal comitato «Pro Svizzera» e sostenuta da esponenti di primo piano dell'UDC.

Si può costruire una critica alla neutralità «liberale» partendo proprio da premesse liberali: centralità del diritto, diffidenza verso il potere politico discrezionale, difesa della posizione strategica della Svizzera come Stato neutrale credibile.

1. Neutralità come vincolo giuridico, non come slogan di potere

La neutralità andrebbe considerata non come mito identitario, ma come istituto giuridico di diritto internazionale, nato per limitare il potere degli esecutivi in tempo di guerra e per proteggere uno spazio di libertà e sicurezza.

La visione «liberale» oggi dominante (PLR, parte del Consiglio federale) tende invece a trattare la neutralità come scelta politica reversibile, adattabile «ad hoc» ai valori del momento e alle aspettative dei partner occidentali.

Critica liberale: se la neutralità smette di essere un vincolo giuridico relativamente chiaro — non partecipazione militare, equidistanza minima, limiti alla guerra economica — e diventa solo un'etichetta politica, si indebolisce il ruolo del diritto come barriera coerente al potere discrezionale dei governi. Il liberale diffida dello Stato che si riserva troppo margine di definire di volta in volta chi è «buono» e chi è «cattivo» e quali sanzioni applicare, perché questo apre la porta a decisioni emotive, a pressioni esterne e a derive di politica estera «moralessante» ma poco legale.

In altre parole: una neutralità che dipende dallo Zeitgeist politico non è una garanzia, ma un atto di fiducia nel potere esecutivo; esattamente ciò che un autentico liberale dovrebbe temere.

2. Il rischio di una «neutralità maggioritaria» e non più istituzionale

Storicamente, la neutralità è stata riconosciuta e garantita come neutralità perpetua (Congresso di Vienna del 1815) nell'interesse dell'intera Europa, non solo della Svizzera.

La visione liberale contemporanea, invece, la riduce a strumento di politica di sicurezza «come gli altri», da adattare alle maggioranze parlamentari e ai rapporti di forza del momento (più UE, più NATO, più allineamento).

Da punto di vista liberale: una neutralità ridotta a scelta di maggioranza perde il carattere di «regola del gioco» che protegge anche le minoranze e le generazioni future da scelte avventate. Si passa da una neutralità come statuto istituzionale — che vincola il Consiglio federale — a una neutralità come mera opzione politica rinegoziabile, erodendo quella continuità di cui il Rapporto del 1993 diceva esplicitamente essere condizione della credibilità svizzera.

3. Guerra economica, piazza finanziaria e neutralità: un'ipocrisia pericolosa

La scelta della Svizzera di aderire quasi integralmente al regime di sanzioni UE contro la Russia rappresenta una forma di «guerra economica» che neutralizza la neutralità stessa e fa classificare la Confederazione come «Paese ostile» da Mosca.

Sul piano del principio: se la guerra economica è oggi parte integrante del conflitto — come mostrano le restrizioni SWIFT, l'embargo tecnologico, i blocchi patrimoniali — parteciparvi in modo sistematico significa di fatto schierarsi, anche senza inviare truppe.

Sul piano della coerenza: rivendicare la neutralità mentre si applicano sanzioni di ampiezza quasi identica a quelle dei belligeranti rischia di trasformare la Svizzera in un attore che usa la neutralità come copertura retorica, perdendo la reputazione di «terzo affidabile» che è un asset strategico per un piccolo Stato.

Per un liberale, questo è un problema di credibilità e di «truth in labelling»: non si dovrebbe vendere come neutralità ciò che nella sostanza è partecipazione alla guerra economica.

4. Erosione dei buoni uffici: spreco di un capitale istituzionale

La scelta di aderire alle sanzioni UE, di organizzare la conferenza URC di Lugano o al Bürgenstock senza Russia e di assumere un ruolo di «partner dell'Ucraina» ha indebolito in modo sensibile la capacità della Svizzera di fungere da potenza protettrice e piattaforma neutra di dialogo.

I buoni uffici e la reputazione di neutralità super partes sono un capitale istituzionale accumulato in decenni, che rafforza la sicurezza svizzera perché rende costoso, per tutti i campi, mettere in discussione lo status di Ginevra come hub umanitario e diplomatico.

Un liberale potrebbe dire: è un cattivo scambio di lungo periodo — si barattano decenni di neutralità credibile per qualche applauso momentaneo nei consessi occidentali.

5. Il nodo UE/NATO: da indipendenza a dipendenza

Nei testi recenti del PLR, la neutralità viene reinterpretata come compatibile con una cooperazione molto stretta con UE e NATO, fino a farne il contorno di una scelta di campo occidentale.

Se portata alle estreme conseguenze, questa «neutralità unipolare» rischia di segnare la fine della neutralità, dell'indipendenza e della capacità di difesa sovrana della Svizzera.

Critica liberale: una neutralità che accetta di fatto di legare la propria politica di sicurezza alle strategie di blocco di altri Stati — senza avere voce al tavolo — è una forma di dipendenza asimmetrica. Per un liberale che valorizza l'autonomia di decisione, questa dipendenza non è un dettaglio ma un problema strutturale: si perde la facoltà di decidere caso per caso, secondo il proprio diritto e i propri interessi, diventando eterodiretti.

6. Gli accordi del 5 marzo 2026: la dipendenza asimmetrica diventa atto formale

Il 5 marzo 2026, gli accordi firmati a Zurigo tra Cassis e Kallas trasformano in atto formale la traiettoria teorizzata nelle sezioni precedenti. Il Framework Participation Agreement (FPA) definisce le condizioni generali per la partecipazione svizzera a missioni civili e militari dell'UE nel quadro della Politica di sicurezza e di difesa comune (CSDP): un accordo quadro stabile che, pur non creando obblighi automatici, sostituisce la logica degli accordi ad hoc con un framework permanente.

La dichiarazione politica congiunta istituzionalizza un dialogo regolare a livello ministeriale su tutti i grandi dossier di sicurezza internazionale, introducendo una pressione strutturale di allineamento che — anche se non giuridicamente vincolante in senso stretto — il liberale attento riconosce come soft law di fatto.

A questo si aggiunge la formalizzazione, con un accordo di sede aggiornato nel 2024, della presenza dell'Ufficio di collegamento della NATO a Ginevra (NATO Liaison Office Geneva). La neutralità è anzitutto una questione di percezione credibile: e su questo piano, la distinzione tra «ufficio civile» e «presenza NATO» rischia di risultare sottile fino all'irrelevanza.

Infine, il pacchetto Bilaterali III comprende l'accordo sull'energia elettrica che prevede l'integrazione della rete svizzera nel mercato interno UE sotto la supervisione dell'Agenzia ACER e la partecipazione di Swissgrid all'ENTSO-E. In un'ipotesi di escalation, attori ostili potrebbero qualificare le infrastrutture elettriche svizzere come parte dell'infrastruttura energetica di difesa europea. La dipendenza asimmetrica non è più solo un'ipotesi: è struttura.

7. Il nodo UE/NATO, l'industria bellica e la neutralità «di filiera»

Negli ultimi anni, la politica federale ha imboccato una strada duplice: da un lato, sanzioni sempre più allineate all'UE contro Russia e Bielorussia; dall'altro, un progressivo allentamento delle regole sulle esportazioni di materiale bellico verso una cerchia di «Paesi partner» occidentali, anche se coinvolti in conflitti armati.

Si configura così una neutralità di filiera: la Svizzera, formalmente neutrale, inserisce la propria piazza finanziaria e la propria industria bellica nella catena produttiva e sanzionatoria del campo occidentale, subordinando le proprie scelte di diritto della neutralità a esigenze di business e di integrazione con UE/NATO.

L'argomento «rinforziamo l'industria bellica per difendere la neutralità» si rovescia facilmente: più l'industria dipende da commesse di Stati in guerra del nostro stesso campo, più sarà forte la pressione economica a sostituire la neutralità con una quasi-alleanza.

8. Cosa avrebbe cambiato davvero l'art. 54a nei conflitti recenti?

Per valutare l'iniziativa da liberale non basta la teoria: ci si può chiedere che cosa avrebbe concretamente cambiato in due scenari chiave — la guerra Russia/Ucraina e l'attuale costellazione Israele–USA–Iran.

8.1. Russia/Ucraina: meno guerra economica, più corrente normale degli affari?

Nel conflitto russo-ucraino, la Svizzera ha adottato e continua a seguire in larga misura i pacchetti di sanzioni dell'Unione europea. Il Consiglio federale ha scelto di allinearsi a queste sanzioni soprattutto attraverso l'articolo 2 della Legge federale sugli embarghi, trasponendo i pacchetti UE nel diritto interno elvetico.

Se l'art. 54a fosse stato in vigore, il divieto di «*misure coercitive non militari*» contro Stati belligeranti avrebbe chiaramente ristretto la possibilità di copiare integralmente i pacchetti UE; solo le sanzioni ONU e alcune misure tecniche anti-elusione sarebbero rimaste aperte. La Svizzera avrebbe potuto tornare a una logica più vicina al *courant normal* degli affari: mantenere i flussi economici entro la media di un periodo precedente, evitando sia l'embargo totale sia l'espansione opportunistica del commercio con la potenza sanzionata.

8.2. Israele–USA–Iran: la verifica empirica più severa — e il paradosso della potenza protettrice

Il caso concreto degli attacchi USA-Israele contro il territorio iraniano nel febbraio-marzo 2026 costituisce la verifica empirica più severa di questo schema, e introduce una dimensione che trascende la sola analisi dell'iniziativa UDC per investire il fondamento stesso della neutralità come istituto giuridico.

Il diritto di neutralità si applica automaticamente, non su base discrezionale. Il Dipartimento federale degli affari esteri afferma, nella propria brochure congiunta DFAE/DDPS «*La neutralité de la Suisse*» del 2022, che il diritto di neutralità si applica «*ogni volta che due o più Stati sono impegnati in un conflitto militare*». Le Convenzioni dell'Aia del 1907, ratificate dalla Svizzera, consacrano l'invulnerabilità del territorio e l'obbligo di non concedere passaggi militari alle Potenze belligeranti, obblighi che la dottrina e la stessa prassi svizzera riconoscono oggi estesi ai sorvoli aerei.

La prassi storica lo conferma. Nel caso dell'Iraq (2003), in assenza di un mandato del Consiglio di sicurezza ONU, il Consiglio federale applicò il diritto di neutralità sin dall'inizio, vietando i sorvoli ai velivoli militari degli Stati belligeranti.

Nel caso dell'intervento NATO contro la Jugoslavia (1999), il Consiglio federale qualificò l'operazione quale conflitto armato internazionale e applicò subito il diritto di neutralità, rifiutando all'Alleanza i diritti di transito per le missioni di combattimento nello spazio aereo svizzero.

L'intervento in Kosovo è avvenuto in parallelo a una riorganizzazione delle aerovie europee da parte di Eurocontrol, che ha concentrato una parte significativa del traffico civile su rotte alternative per liberare corridoi aerei europei utilizzati dai velivoli da guerra diretti verso i Balcani. In questo contesto, lo spazio aereo svizzero ha conosciuto un aumento del traffico civile, senza che ciò inducesse la Confederazione ad allentare i propri obblighi di neutralità: il divieto di sorvoli militari per le missioni di combattimento è rimasto fermo, pur a costo di accettare una maggiore densità di voli civili sul proprio territorio.

Se nel 1999 la Svizzera ha considerato i bombardamenti aerei della NATO come sufficienti per far applicare il diritto di neutralità, risulta difficilmente difendibile che oggi, di fronte agli attacchi aerei statunitensi e israeliani contro obiettivi in Iran, il Presidente Parmelin sostenga

che sarebbe ancora «premature» parlare di applicazione piena del diritto di neutralità e che si possa attendere l'evoluzione, la durata o l'intensità del conflitto.

Questa discrepanza tra la prassi Kosovo/Iraq e la posizione attuale nel dossier Iran conferma il carattere essenzialmente politico, e non giuridicamente fondato, della nuova soglia interpretativa proposta dal DFAE.

Il paradosso della potenza protettrice. Vi è, in tutto questo, una contraddizione che non può essere ignorata: la Svizzera continua a fungere da potenza protettrice per gli Stati Uniti in Iran, applicando scrupolosamente il diritto internazionale umanitario e le Convenzioni di Ginevra, mentre il presidente americano ha più volte rivendicato, in termini analoghi, l'idea che la propria decisione politica non debba essere limitata da vincoli giuridici internazionali, richiamandosi piuttosto alla propria «morale» e alla propria «mente».

La risposta di Kaja Kallas — firmataria con Cassis degli accordi del 5 marzo — non è stata una condanna esplicita degli attacchi, né una qualificazione giuridica dell'operazione come violazione della sovranità iraniana. Si è limitata a richiamare in generale il rispetto del diritto internazionale, presentando al contempo l'Iran come «principale fonte di instabilità regionale» e ribadendo il diritto di Israele a difendersi; interrogata su un possibile cambio di regime, ha evocato «l'opportunità per il popolo iraniano di decidere il proprio futuro», formula che in diplomazia viene spesso letta come un'allusione a un mutamento di regime senza nominarlo esplicitamente.

Occorre essere precisi sull'interlocutore. L'Iran non è uno Stato marginale né una costruzione artificiale del Novecento. È una delle più antiche civiltà imperiali del mondo, con quasi 90 milioni di abitanti e una continuità storica persiana che precede di secoli la nascita degli Stati europei moderni: dalla Persia achemenide di Ciro il Grande, il cui Cilindro (VI sec. a.C.) è stato talvolta presentato, in particolare in chiave divulgativa, come una sorta di primo proclama di diritti delle genti, fino all'impero partico, sasanide e alle successive grandi dinastie islamiche. Un Paese con questa profondità storica non si dissolve sotto pressione militare esterna.

L'episodio rivela una dimensione ulteriore della perdita di credibilità neutrale della Svizzera: non è solo questione militare o infrastrutturale, ma di voce politica.

Una Svizzera neutrale avrebbe il dovere istituzionale di richiamare tutti gli attori al rispetto del diritto internazionale, indipendentemente dal blocco di appartenenza.

Una Svizzera che si integra nell'orbita euro-atlantica tramite accordi di sicurezza, sanzioni e strutture NATO sul proprio territorio perde progressivamente questa voce: non perché le sue intenzioni cambino, ma perché la percezione di terzietà — indispensabile per la funzione mediatrice — viene erosa dagli allineamenti concreti. E in diplomazia, la percezione ha valore normativo.

Sul piano costituzionale, la Costituzione federale impone all'Assemblea federale e al Consiglio federale di prendere le misure necessarie per garantire l'indipendenza e la neutralità della Svizzera (art. 173 e 185).

Una strategia comunicativa che riconosce l'illegalità internazionale dell'uso della forza contro l'Iran ma rinvia a tempi indefiniti l'applicazione piena del diritto-dovere di neutralità conferma, ancora una volta, che il Consiglio federale continua a trasformare la neutralità da istituto giuridico vincolante a variabile politico-diplomatica, subordinata a considerazioni di opportunità.

8.3. Il tema dell'elusione e il ritorno del «*courant normal*»

Un punto chiave è la clausola dell'art. 54a che salva i «*provvedimenti volti a impedire l'elusione delle misure coercitive non militari adottate da altri Stati*». Storicamente, la nozione di *courant normal* è stata sviluppata proprio per conciliare neutralità e sanzioni, in particolare nel caso Rhodesia alla fine degli anni Sessanta.

Oggi la clausola anti-elusione dell'art. 54a potrebbe essere interpretata in modo analogo, ma con strumenti più sofisticati: invece di riprendere automaticamente tutte le sanzioni UE/USA, la Svizzera si asterebbe da sanzioni autonome estese, ma doterebbe SECO, FINMA e le autorità di vigilanza doganale di sistemi di *data analytics* e tracciamento elettronico dei flussi per individuare pattern di elusione rispetto ai regimi sanzionatori altrui. Un *courant normal 2.0*: commercio permesso entro margini storici plausibili, ma bloccando sistematicamente le deviazioni statistiche che rivelano che il territorio svizzero è usato come valvola di sfogo.

9. Le nuove sanzioni svizzere contro l'Iran del 9 marzo 2026: anatomia di un allineamento sistematico

Con la revisione totale dell'Ordinanza del 12 dicembre 2025 e il successivo aggiornamento degli allegati del 9 marzo 2026, la Confederazione svizzera ha adottato un regime sanzionatorio contro l'Iran che va ben al di là del minimo imposto dal diritto internazionale vincolante.

Il caso iraniano costituisce la verifica empirica più acuta e più recente della tensione — descritta nei capitoli precedenti — tra neutralità come vincolo giuridico e allineamento sanzionatorio come automatismo politico. Questo capitolo ne esamina la struttura normativa, le implicazioni per la neutralità economica e il deficit democratico che accompagna l'intero processo.

9.1. Dal 2007 al 2026: il pendolo sanzionatorio

La Svizzera recepisce sanzioni ONU contro l'Iran fin dal 2007, con divieti su beni nucleari e militari, congelamenti di averi e restrizioni finanziarie. Nel 2011 il Consiglio federale ha allineato in larga misura il regime svizzero al quadro ONU e, in parte, alle misure UE su banche, settore energetico e commercio di beni sensibili. Con il JCPOA del 2015, Berna ha radicalmente ammorbidito la propria linea: il 17 gennaio 2016 ha revocato la maggior parte delle sanzioni, presentando la scelta come segnale di sostegno al processo di Vienna.

L'inversione di rotta arriva nel 2025: dopo l'attivazione del meccanismo di «*snapback*» nucleare, il 20 ottobre 2025 la Svizzera recepisce le liste ONU ripristinate e l'11 dicembre 2025 il Consiglio federale decide una revisione totale dell'Ordinanza, riportando il regime sanzionatorio al livello pre-2015 e aggiungendo ulteriori restrizioni su materie prime, finanza e commercio. Il 9 marzo 2026, con un nuovo aggiornamento degli allegati, questo impianto viene ulteriormente inasprito. La velocità e la sistematicità di questo ciclo — allentamento nel 2015-2016, ripristino nel 2025, inasprimento nel 2026 — riflette con precisione il ritmo delle scelte politiche di UE e G7, non una valutazione autonoma degli interessi svizzeri.

9.2. I due strati normativi: obblighi ONU e scelta autonoma di allineamento UE

Nelle nuove misure si possono distinguere chiaramente due livelli normativi di natura radicalmente diversa. Il primo livello — vincolante per ogni membro dell'ONU — comprende: divieti su beni e tecnologie nucleari e a duplice impiego, restrizioni su materiale d'armamento e beni utilizzabili per la repressione interna, blocco di averi e risorse economiche, divieti di viaggio per persone e organizzazioni inserite nelle liste del Consiglio di sicurezza.

Il secondo livello costituisce invece una scelta politica autonoma della Confederazione, non un obbligo giuridico: recepisce in misura estesa il quadro UE con divieti e obblighi di autorizzazione per beni industriali avanzati, tecnologie per droni e missili, servizi finanziari, consulenza, intermediazione, investimenti, joint venture e partecipazioni in settori chiave

dell'economia iraniana — energia, metalli preziosi, industrie strategiche — che non figurano in alcuna risoluzione ONU.

In sintesi: le misure ONU definiscono un minimo giuridicamente obbligatorio; le nuove sanzioni svizzere lo superano ampiamente, integrando l'arsenale restrittivo elaborato dall'UE per rispondere a interessi geostrategici di Bruxelles e Washington che non necessariamente coincidono con quelli di uno Stato neutrale.

9.3. L'art. 2 LEmb: da valvola di sicurezza ad automatismo strutturale

Il meccanismo giuridico di questo allineamento è l'art. 2 della legge sugli embarghi (LEmb), che autorizza il Consiglio federale ad adottare «*provvedimenti per attuare sanzioni decise dalle Nazioni Unite, dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa o dai principali partner commerciali della Svizzera*».

Il riferimento ai «*principali partner commerciali*» fu concepito dal legislatore come valvola di sicurezza per situazioni specifiche, in cui l'assenza di misure avrebbe trasformato la Svizzera in un hub sistematico di elusione. L'intenzione era conferire al Consiglio federale uno strumento flessibile da attivare caso per caso, con una valutazione autonoma degli effetti: non una delega in bianco per recepire in blocco l'intero arsenale restrittivo dell'UE.

Una lettura teleologica della disposizione imporrebbe al Consiglio federale una valutazione autonoma per ogni pacchetto: proporzionalità rispetto agli obiettivi dichiarati, impatto sui civili iraniani, effetti sugli interessi economici svizzeri legittimi, compatibilità con il ruolo di mediatore terzo.

Questa valutazione non avviene — o avviene in forma del tutto intransparente. Il caso iraniano del marzo 2026 lo conferma: le sanzioni arrivano a pochi giorni dalla firma del *Framework Participation Agreement* con l'UE e nel pieno di un conflitto armato in corso. Il fatto che la Svizzera recepisca le sanzioni UE quasi automaticamente non è una necessità giuridica: è un'anomalia interpretativa che svuota progressivamente il contenuto sostanziale della neutralità.

9.4. La «*Schutzmacht*» in pericolo: la dimensione economica del paradosso

Il capitolo 8.2 ha analizzato la dimensione militare del paradosso della potenza protettrice: la Svizzera continua a fungere da "Potenza protettrice" (*Schutzmacht*) per gli interessi americani a Teheran mentre gli Stati Uniti conducono operazioni aeree contro il territorio iraniano senza mandato del Consiglio di sicurezza.

Le sanzioni economiche del 9 marzo 2026 aggiungono una seconda dimensione a questo paradosso. Dal 1980, il mandato di *Schutzmacht* si regge sulla percezione di Teheran della Svizzera come terza parte credibile: distante dal blocco che applica pressioni economiche e militari, disponibile a trasmettere messaggi senza filtri politici propri.

Ogni pacchetto di sanzioni che va oltre il minimo ONU erode questa percezione.

Nel contesto del marzo 2026 — con attacchi aerei in corso e un inasprimento sanzionatorio che arriva a pochi giorni dalla firma del FPA con l'UE — la tensione raggiunge il punto più acuto dalla nascita del mandato.

È lecito chiedersi fino a che punto Teheran sia ancora disposta a riconoscere Berna come interlocutore terzo affidabile, o se non finirà per considerarla parte integrante del fronte che la bombarda e la colpisce economicamente.

Le conseguenze sarebbero dirette sull'esercizio del mandato di *Schutzmacht* e dunque sullo stesso canale diplomatico che Washington considera irrinunciabile: un'ironia pesante, in un sistema in cui la Svizzera paga il prezzo dell'allineamento senza avere voce nelle decisioni che lo determinano.

9.5. Il FPA del 5 marzo 2026 e il rischio di allineamento strutturale irreversibile

Le singole decisioni sanzionatorie si inseriscono ora in una cornice istituzionale più ampia di quella descritta nel capitolo 6. La firma del *Framework Participation Agreement* e della Dichiarazione politica congiunta il 5 marzo 2026 istituzionalizza un dialogo regolare sulla sicurezza e sulla politica estera, facilitando la partecipazione svizzera a missioni CSDP.

Il rischio non è che ogni singola decisione futura sia automaticamente determinata da Bruxelles — il FPA non lo prevede esplicitamente — ma che si stia costruendo una struttura di allineamento progressivo in cui distaccarsi dalla linea europea diventa politicamente sempre più costoso.

Le sanzioni rischiano così di diventare non una scelta caso per caso, ma un riflesso quasi automatico dell'appartenenza a un sistema di governance della sicurezza in cui la Svizzera non ha diritto di voto, ma di cui porta il peso.

La coincidenza cronologica tra la firma del FPA (5 marzo) e l'inasprimento delle sanzioni contro l'Iran (9 marzo) non è certamente causale in senso diretto; ma è sintomatica di un allineamento che opera per inerzia strutturale più che per valutazione autonoma.

9.6. Il deficit democratico del processo sanzionatorio

C'è infine un problema di metodo che tocca la legittimità democratica dell'intero processo. Le ordinanze sanzionatorie vengono preparate dall'amministrazione federale — SECO, DFAE — secondo un procedimento collaudato: analisi delle misure UE, adattamento tecnico al diritto svizzero, approvazione in blocco da parte del Consiglio federale. Il Parlamento, salvo rare eccezioni, non discute nel merito i singoli pacchetti.

Il risultato è che una scelta pesante di politica estera ed economica — con implicazioni dirette sulla neutralità, sugli interessi commerciali svizzeri e sul ruolo di mediatore del Paese — viene trattata come un atto quasi tecnico di esecuzione, sottratto al dibattito democratico che meriterebbe.

Il popolo svizzero e i suoi rappresentanti non hanno mai deciso esplicitamente se il recepimento quasi automatico delle sanzioni europee sia compatibile con la neutralità che dicono di voler difendere.

Questa lacuna non è un dettaglio procedurale: è il cuore del problema di legittimazione che attraversa tutta la gestione federale della neutralità dopo il 2022.

Il caso iraniano del marzo 2026 — sanzioni adottate nel pieno di un conflitto armato in corso, a quattro giorni dalla firma di un accordo di sicurezza con l'UE, senza dibattito parlamentare e senza valutazione pubblica degli effetti sulla funzione di *Schutzmacht* — ne è l'illustrazione più recente e più acuta.

10. I pericoli di Pfister: rischi «auto-costruiti» e responsabilità politica

Le recenti dichiarazioni del consigliere federale Martin Pfister (DDPS), con le quali ha avvertito che la guerra in Medio Oriente «può comportare pericoli anche per la Svizzera» e che «non si può escludere il rischio che si verifichino attentati», meritano di essere lette con un'angolazione critica.

Storicamente, la Svizzera è stata raramente teatro di attentati terroristici legati a conflitti esterni. Questo non è stato solo merito della geografia: è stato anche il frutto di un'immagine consolidata della Svizzera come Paese neutrale in senso forte — non allineato, non inserito in strutture militari collettive, privo di basi straniere.

La neutralità non era solo un principio giuridico: era un capitale politico e simbolico che teneva il Paese fuori dall'elenco dei bersagli immediati.

L'abbandono di una neutralità sistematica ha indebolito la funzione difensiva intrinseca della neutralità stessa, sia sul piano militare classico sia su quello della sicurezza interna rispetto a minacce asimmetriche.

Per un liberale, il corretto ordine dei fattori imporrebbe di interrogarsi non solo sulla necessità di più risorse per sicurezza e intelligence, ma anche su come recuperare una neutralità praticata in modo tale da ridurre — e non accrescere — l'esposizione del Paese a conflitti e terrorismo connessi a guerre tra blocchi.

11. Conclusione: che cosa chiede davvero un liberale alla neutralità

Da una prospettiva liberale, il punto non è trasformare l'iniziativa UDC in nuova religione di Stato, ma cogliere la domanda che essa rimette — scomodamente — sul tavolo: chi controlla, oggi, il potere di fare la guerra economica a nome della Svizzera, e in base a quali regole?

La neutralità non è un feticcio identitario, ma un «*check and balance*» indipendente sul potere di guerra — anche economica — dei governi.

Se la si svuota in nome della flessibilità politica, della convenienza immediata per la piazza finanziaria o degli interessi dell'industria bellica, si indebolisce proprio quella tutela istituzionale che dovrebbe proteggere il Paese da coinvolgimenti gradualmente in conflitti altrui.

Una vera posizione liberale sulla neutralità non chiede meno diritto, ma più diritto e vincoli più chiari: limiti trasparenti alle sanzioni economiche non ONU, criteri rigorosi per distinguere misure umanitarie da partecipazione alla guerra economica, regole che impediscano al Consiglio federale di trasformare il Paese neutrale nel braccio finanziario di coalizioni di guerra sulla base di semplici considerazioni di opportunità.

Il caso delle nuove sanzioni contro l'Iran del 9 marzo 2026 — analizzato nel capitolo 9 — offre la verifica empirica più recente e più nitida di questa diagnosi. In esso convergono tutti i nodi irrisolti della neutralità svizzera contemporanea: un art. 2 LEmb divenuto meccanismo di recepimento quasi automatico dell'arsenale sanzionatorio UE; un Framework Participation Agreement firmato il 5 marzo 2026 che istituzionalizza pressioni strutturali di allineamento; un mandato di *Schutzmacht* eroso simultaneamente dalla dimensione militare (attacchi aerei USA-Israele senza mandato ONU) e da quella economica (sanzioni che vanno ben oltre il minimo ONU); un deficit democratico in cui il Parlamento non discute nel merito e il popolo non ha mai deciso esplicitamente il modello di neutralità che vuole difendere.

Uno Stato neutrale coerente con la propria tradizione potrebbe — e dovrebbe — limitarsi a: attuare le sole misure obbligatorie del Consiglio di sicurezza ONU; adottare provvedimenti tecnici specifici per impedire che il proprio territorio sia usato come hub di elusione; mantenere un *courant normal* delle relazioni economiche entro la media storica; concentrare l'azione sul terreno della mediazione e dei buoni uffici.

La Svizzera ha invece scelto, anche nel marzo 2026, l'altra strada: allinearsi, pacchetto dopo pacchetto, alla strategia economica portata avanti dai suoi principali partner commerciali, estendendo il raggio delle sanzioni ben oltre il minimo imposto dal diritto internazionale vincolante, senza un mandato democratico esplicito e senza una valutazione autonoma degli effetti.

La vera domanda politica rimane aperta: vogliamo continuare a recepire quasi automaticamente le misure decise da chi fa la guerra — anche economica — oppure vogliamo

tornare a una neutralità economica rigorosa, che limiti la partecipazione svizzera a ciò che è strettamente imposto dal diritto ONU e da esigenze tecniche di anti-elusione?

È una scelta di identità, prima ancora che di strategia. E finché non sarà discussa apertamente — in Parlamento, nella stampa, nel dibattito civile — la risposta verrà data, per default, dall'amministrazione: attraverso ordinanze tecniche, aggiornamenti di allegati, recepimenti quasi automatici. Esattamente come il 9 marzo 2026.

12. Redde rationem: il governo elvetico ha tradito la neutralità?

Negli ultimi quattro anni Consiglio federale e maggioranze parlamentari hanno scelto consapevolmente una linea di forte allineamento sanzionario con l'UE e il G7.

Questa interpretazione «estensiva» della neutralità ha di fatto spostato il baricentro dalla neutralità come vincolo giuridico alla neutralità come margine di manovra politico dell'esecutivo.

Tale marginalizzazione ha trovato però un imprevisto correttivo nella storia: il riaccendersi, su scala mondiale, dello spettro della guerra interstatale e del relativo diritto ha riportato prepotentemente alla ribalta questo istituto che la dottrina classica definiva — non senza ragione — il fiore più bello, e più fragile, del diritto pubblico internazionale.

Il governo ha utilizzato al massimo la flessibilità emergenziale offerta dall'attuale quadro costituzionale per entrare sistematicamente nella guerra economica e nella logica di un blocco, pur continuando a presentarsi formalmente come neutrale.

In questo senso, la «redde rationem» non è solo giuridica ma politica: il popolo sarà chiamato alle urne sull'iniziativa «Salvaguardia della neutralità svizzera», e quel voto sarà anche un giudizio retrospettivo sulla gestione governativa federale della neutralità dopo il 2022.

L'iter parlamentare dell'iniziativa rivela una frattura istituzionale che merita di essere letta con attenzione.

Il Consiglio federale si è opposto fin dall'inizio sia all'iniziativa sia a qualsiasi controprogetto, ritenendo che la prassi attuale offra il margine di manovra necessario e che costituzionalizzare la neutralità significhi trasformare uno strumento flessibile di politica estera in una camicia di forza.

Il Consiglio degli Stati ha seguito la raccomandazione di rigetto dell'iniziativa (35 voti a 8, 1 astensione), ma si è discostato dal Consiglio federale su un punto cruciale: nel giugno 2025 ha approvato, con la stessa larga maggioranza, un controprogetto diretto all'art. 54a.

Il testo proposto dalla Camera dei Cantoni era significativamente più sobrio dell'iniziativa: si limitava a sancire nella Costituzione il principio della «neutralità permanente e armata» e a stabilire che la Confederazione si avvale della neutralità per garantire la propria indipendenza, prevenire i conflitti e offrire buoni uffici.

Nessun divieto esplicito di sanzioni non-ONU, nessuna restrizione alle cooperazioni militari: una costituzionalizzazione del principio senza la rigidità normativa che caratterizza l'iniziativa. I promotori del controprogetto — senatori del Centro (Würth, Bischof, Chassot, Rieder), il democristiano Germann e il socialista Jositsch — puntavano a offrire al popolo una terza opzione: né lo status quo senza ancoraggio costituzionale, né il corsetto dell'iniziativa UDC, ma una definizione minima che rispecchi la prassi senza vincolarla.

L'UDC ha definito il controprogetto una «neutralità light» priva di valore normativo reale; il PS l'ha giudicato superfluo e controproducente, segnalando il rischio che la doppia proposta finisse per dare slancio all'iniziativa stessa.

Il 5 marzo 2026 il Consiglio nazionale ha chiuso entrambe le porte: bocciato l'iniziativa con 128 voti a 60 (soli voti UDC), bocciato il controprogetto con 109 a 77 e 2 astensioni. Il dossier è tornato al Consiglio degli Stati, chiamato a decidere se insistere sul controprogetto o abbandonarlo — un passaggio che, al momento della redazione di questo testo, è ancora aperto. Se gli Stati dovessero cedere, l'iniziativa andrà in votazione popolare senza alcun controprogetto, presumibilmente nell'autunno 2026.

Il paradosso politico è compiuto: un Consiglio federale e una maggioranza parlamentare che gestiscono in via pressoché sovrana la neutralità del Paese — definendone i contenuti senza vincoli costituzionali chiari né mandato popolare esplicito — hanno rifiutato anche la soluzione mediana proposta dal Senato, che avrebbe potuto offrire una valvola di sfogo istituzionale.

Rifiutando sia l'iniziativa sia ogni controprogetto, governo e Camera del popolo hanno implicitamente sancito che il loro modo di esercitare il potere in materia di neutralità è corretto e non necessita di ulteriori vincoli normativi.

Così facendo hanno preparato il terreno per uno scontro diretto con il corpo elettorale: uno scontro che, se dovesse tradursi in una votazione popolare favorevole all'iniziativa, avrebbe carattere costituzionale difficilmente reversibile.

La rigidità con cui si è evitato qualsiasi compromesso normativo rischia di produrre esattamente il risultato che si voleva scongiurare.

13. *Realpolitik* e neutralità ancorata al diritto: una tensione irrisolvibile?

La *realpolitik* è l'idea di fare politica estera guardando quasi solo a potere e interessi immediati, anche se questo obbliga a piegare o ignorare principi e regole. Essa è in tensione strutturale con una politica fondata sul diritto e sui valori — legalità, neutralità, diritti umani — che impongono limiti anche quando risultano scomodi o costosi. Questa tensione non è nuova nella storia della diplomazia svizzera, ma raramente si è manifestata con tanta evidenza come nel dibattito attuale sul conflitto USA/Israele-Iran e sulla gestione dell'iniziativa UDC sulla neutralità.

Per uno Stato neutrale come la Svizzera, il rispetto delle regole non è un lusso idealistico: è la condizione stessa della sua utilità nel sistema internazionale. Tre ragioni lo rendono particolarmente stringente.

La prima è la credibilità. Se la neutralità diventa flessibile «a seconda del caso», gli altri attori internazionali smettono di fidarsi della Svizzera come mediatrice o potenza protettrice. La funzione di intermediario — che ha permesso a Berna di rappresentare gli interessi americani a Teheran per decenni — si regge esattamente sulla percezione di imparzialità e coerenza. Una neutralità «modulare», calibrata sulle pressioni del momento, erode alla radice quella percezione, e con essa la ragion d'essere dell'intera architettura diplomatica svizzera.

La seconda ragione attiene alla sicurezza nel lungo termine. Oggi si può guadagnare qualcosa — in termini di relazioni commerciali, di favori diplomatici, di minori pressioni — adattandosi alla volontà del più forte. Domani, in un altro conflitto e in un diverso equilibrio di potere, la Svizzera potrebbe aver bisogno proprio di quelle regole che oggi contribuisce a svuotare. Il diritto internazionale non è un sistema che tutela solo i deboli di turno: è un patrimonio collettivo che funziona solo se applicato con continuità, indipendentemente da chi sia il più forte nel momento dato.

La terza ragione è di coerenza interna. Un ordinamento che chiede ai propri cittadini di rispettare il diritto, ma accetta che lo Stato lo relativizzi non appena le pressioni esterne si

fanno intense, mina la fiducia nella propria stessa legalità. La legittimità dello Stato di diritto si regge sulla coerenza tra ciò che si esige dai privati e ciò che lo Stato pratica nei rapporti internazionali. Quando questa simmetria si spezza, è l'intero edificio costituzionale a risentirne.

La realpolitik guarda al vantaggio di breve periodo; una neutralità ancorata al diritto serve invece a proteggere la Svizzera nel medio-lungo termine, proprio nei momenti in cui le grandi potenze rivendicano — come oggi — di essere «al di sopra» del diritto internazionale. In questi momenti, la tentazione di seguire il vento è comprensibile. Ma è precisamente in questi momenti che la scelta di restare fedeli alle regole ha il maggior valore: non solo etico, ma strategico.

La storia insegna che le grandi potenze che oggi si dicono «sopra il diritto» possono cambiare, indebolirsi o ribaltarsi. La Svizzera, invece, è sempre lì. E la sua utilità per tutti — oggi come domani — dipende esattamente dal fatto che le sue regole siano prevedibili, stabili, non negoziabili in funzione degli umori del momento. Cedere alla realpolitik del più forte significa, alla fine, rinunciare a quella peculiare forma di potere che è la fiducia: il solo capitale che uno Stato dal pedigree neutrale non può permettersi di dilapidare.

È la situazione paradossale già descritta da Machiavelli, quando spiegava che il principe deve saper imitare insieme il leone e la volpe: la pura forza senza vincoli di legge non basta, ma neppure l'astuzia senza la disponibilità a farsi legare da patti e regole comuni.

Le antiche favole ci ricordano che, quando il lupo decide che la sua volontà conta più del ruscello, la ragione da sola non basta più a fermare la violenza: nella favola di Fedro sul lupo e l'agnello, la «causa» è chiaramente dalla parte dell'agnello, ma alla fine è la forza a prevalere.

In un mondo in cui alcune grandi potenze rivendicano di essere sopra il diritto, la neutralità elvetica ha senso solo se resta ancorata alle regole comuni del diritto internazionale — divieto dell'uso della forza, inviolabilità del territorio, eguaglianza sovrana — non se si modella di volta in volta sulle esigenze del più forte.

Marco Aurelio ricordava, in una pagina delle sue Meditazioni, che se la ragione è comune a tutti gli esseri umani, allora comune dev'essere anche la legge, e che dovremmo agire come cittadini di una stessa città del mondo: la forza può imporre il silenzio, ma non fonda una comunità stabile.

Per uno Stato neutrale come la Svizzera, restare fedele a queste regole non è un lusso morale: è l'unico modo di continuare a essere riconosciuta come attore affidabile di questa città comune, oggi e domani.

Niccolò Salvioni, analista politico istituzionale, Locarno, Repubblica e Cantone del Ticino, Svizzera, 12 marzo 2026