

Iniziativa sulla neutralità

Informazioni di contesto

L'iniziativa è stata lanciata dall'associazione «Pro Schweiz» (con esponenti dell'UDC e un ruolo determinante dell'ex consigliere federale Christoph Blocher) poco dopo l'adozione da parte della Svizzera delle sanzioni dell'UE contro la Russia ed è stata depositata l'11 aprile 2024 con 129 806 firme valide.

L'iniziativa in breve

Il seguente articolo sarebbe inserito nella Costituzione federale:

Cost. 54a¹

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 in vista di una simile aggressione.
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 verso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e i provvedimenti volti a impedire l'elusione delle misure coercitive non militari adottate da altri Stati.
4. La Svizzera si avvale della propria neutralità permanente per prevenire e risolvere conflitti e offre i propri buoni uffici in qualità di mediatrice.

Cosa è già diritto vigente e cosa sarebbe nuovo

Il concetto di neutralità non è nuovo nella Costituzione. Già nel 1848 la prima Costituzione federale svizzera lo richiamava nelle disposizioni sulle competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale, incaricati di adottare «provvedimenti a tutela... della neutralità della Svizzera» (art. 173 cpv. 1 e art. 185 cpv. 1 della Costituzione odierna).² Il Consiglio federale osserva che le richieste essenziali dell'iniziativa corrispondono già al diritto e alla prassi vigenti:³ la Svizzera è permanentemente neutrale, non aderisce ad alcuna alleanza militare, non partecipa a guerre tra Stati terzi, adotta tutte le sanzioni dell'ONU (in quanto Stato membro è tenuta a farlo) e si avvale della propria neutralità per la mediazione.

Sostanzialmente nuovi sarebbero due punti:

- Divieto di sanzioni: sarebbero vietate le sanzioni contro Stati belligeranti al di fuori dell'ONU (per esempio coordinate con l'UE).

¹ Testo dell'iniziativa, [Fedlex](#)

² Factsheet: Neutrality in the Federal Constitution, [FDFA](#)

³ Neutrality Initiative, [FDFA](#)

- Divieto di cooperazione: la cooperazione con alleanze militari e difensive sarebbe limitata al caso di un'aggressione o di una minaccia imminente di aggressione.

Sintesi

L'iniziativa lascerebbe invariata la maggior parte dell'attuale prassi in materia di neutralità. Sostanzialmente nuovi sono solo due elementi: un divieto di sanzioni (nessuna sanzione al di fuori dell'ONU) e un divieto di cooperazione (nessuna cooperazione con alleanze difensive al di fuori di un'aggressione in atto o imminente) (pp. 2–3).

Argomenti a favore

- Una neutralità rigida offre prevedibilità e parità di trattamento di tutte le parti, in luogo di decisioni prese caso per caso (p. 9)
- L'iniziativa elimina l'ambiguità giuridica dell'attuale prassi flessibile, in cui il confine tra condotta ammessa e vietata è tracciato caso per caso (pp. 10–11)
- La visione più tradizionale della letteratura sulla mediazione sostiene che è l'imparzialità a rendere un Paese terzo accettabile come sede e come mediatore (p. 14)

Argomenti contrari

- La neutralità svizzera non è mai stata immutabile. È passata da un'applicazione integrale a una differenziale e viceversa, e l'adozione integrale delle sanzioni dell'UE nel 2022 ha modificato la prassi, ma non il nucleo giuridico (pp. 6–7)
- Ciò che l'iniziativa elimina è la scelta caso per caso codificata nella Legge sugli embarghi. Non rende la Svizzera più neutrale di quanto essa possa già scegliere di essere (pp. 11, 15)
- Affida il controllo effettivo delle decisioni svizzere in materia di sanzioni al Consiglio di sicurezza dell'ONU, dove Russia e Cina dispongono del diritto di veto. Nel 2022 la Svizzera non avrebbe potuto adottare alcuna sanzione (pp. 9, 12). Ciò riduce l'autonomia della Svizzera.
- La Svizzera non «adotta semplicemente» le sanzioni straniere: nel 2014 ha rinunciato alle sanzioni dell'UE sulla Crimea, nel 2022 ha deciso diversamente (pp. 12, 15)
- La clausola sull'elusione lascia aperte questioni giuridiche e la sua applicazione efficace sarebbe un'«impresa titanica» (p. 12)
- In quanto piazza finanziaria e hub del commercio di materie prime, la Svizzera rischia di essere percepita come una piattaforma di elusione, esponendosi a contromisure dell'UE e alle sanzioni secondarie statunitensi. Una neutralità più rigida indebolisce inoltre la fiducia nei produttori svizzeri di armamenti come partner per l'esportazione (pp. 12–13)
- L'iniziativa non aggiunge alcuna capacità di cui la Svizzera sia priva. La mediazione è concessa dalle parti in conflitto, non ottenuta grazie a un testo costituzionale (Türkiye, Camp David, Dayton) (p. 13)
- Uno Stato che non può mai reagire a nulla, comprese le guerre di aggressione, rischia di essere percepito non come coerente nei principi, ma come indifferente (p. 15)
- Porrebbe probabilmente fine alla cooperazione con la NATO, che oggi è volontaria, autodeterminata e limitata agli ambiti scelti dalla Svizzera: difesa cibernetica,

interoperabilità, formazione in diritto internazionale umanitario e politica di sicurezza, mantenimento della pace in Kosovo (pp. 15–18)

- La cooperazione non può essere costruita quando emergono i segnali di un'aggressione; il Consiglio federale ritiene non praticabile una politica di sicurezza in solitaria (pp. 17–18)
- I sondaggi non confermano la tesi secondo cui il Governo si sarebbe allontanato dalla popolazione: il 71 per cento ritiene giuste le sanzioni contro la Russia, il 64 per cento le considera compatibili con la neutralità e il 56 per cento sostiene una cooperazione più stretta con la NATO (pp. 13, 18)
- L'esperienza svedese mostra che la neutralità è sempre stata adattata alle circostanze anziché fissata in anticipo (pp. 19–22)

Argomenti non chiari

- Il sostegno al mantenimento della neutralità come principio resta elevato, all'85 per cento (p. 8). Non è chiaro se tale sostegno riguardi l'idea generale e più rigida di neutralità oppure l'attuale politica di neutralità. Poiché la domanda del sondaggio era formulata in termini di «mantenimento dell'attuale neutralità», il dato potrebbe essere interpretato anche come una posizione a favore di un approccio più flessibile e contro la rigidità che l'iniziativa introdurrebbe.

Breve storia della neutralità svizzera

Perché e come la Svizzera è diventata neutrale?

La battaglia di Marignano è spesso considerata l'inizio della neutralità svizzera, poiché la sconfitta pose fine alle ambizioni espansionistiche svizzere nell'Italia settentrionale. Il Dizionario storico della Svizzera avverte tuttavia che la narrazione popolare di Marignano come unica «lezione» fondativa è una versione semplificata, diffusasi solo nel XIX e XX secolo. Il passaggio effettivo alla politica di lungo corso dello «star fermi» si spiega meglio con le divisioni interne provocate dalla Riforma e con un'ulteriore serie di sconfitte fino al 1525, a Bicocca, Sesia e Pavia, unite al crescente costo del servizio mercenario.^{4, 5} Nei secoli successivi, restare fuori dalle guerre di altri Stati divenne un modo per tenere insieme un Paese sempre più diviso da tensioni linguistiche e religiose. Lo status fu formalizzato a livello internazionale nel 1815, quando le potenze europee riconobbero la neutralità svizzera al Congresso di Vienna e la garantirono poi nel diritto internazionale con la seconda pace di Parigi, nella Dichiarazione del 20 novembre 1815, affermando che «la neutralità e l'inviolabilità della Svizzera, come pure la sua indipendenza da ogni influenza straniera, rientrano nei veri interessi della politica dell'Europa intera».⁶ Sin dall'inizio essa fu intesa come uno strumento per preservare l'indipendenza e la coesione interna, mai come un fine in sé.⁷ Il nucleo giuridico di tale status fu codificato quasi un secolo più tardi, nella Convenzione dell'Aia del 1907 concernente i diritti e i doveri delle potenze neutrali, che resta ancora oggi il riferimento del diritto della neutralità.⁸ Il capitolo successivo esamina in dettaglio il mutare delle interpretazioni e delle prassi della neutralità svizzera.

Come è cambiata nel tempo l'interpretazione della neutralità svizzera?

La neutralità è stata un concetto malleabile, oggetto di reinterpretazioni funzionali nel tempo. Pur restando fuori dalla Prima guerra mondiale, la Svizzera sfruttò questa posizione per rivolgere dichiarazioni formali di neutralità a tutti i belligeranti.⁹ Il dopoguerra vide la Svizzera gestire strategicamente un apparente paradosso: aderì alla Società delle Nazioni e offrì i propri «buoni uffici» come mediatrice neutrale, ottenendo al tempo stesso il riconoscimento della propria neutralità permanente. In questo modo la Svizzera realizzò una conciliazione inedita tra impegno multilaterale e tradizionale non allineamento. Tra il 1918 e il 1938 il concetto di neutralità fu messo alla prova e passò da

⁴ De Weck, Hervé: Schlacht von Marignano, [HLS](#) (nessuna versione inglese disponibile).

⁵ Jorio, Marco: Die Schweiz und ihre Neutralität, p. 43. (cit. *“Die Legende, wonach die Neutralität auf dem Schlachtfeld von Marignano entstanden sei, wurde erst um 1900 erfunden. (...) ... erst während der Geistigen Landesverteidigung und im Kalten Krieg setzte sich der Mythos Marignano (...) durch.”*)

⁶ Treaty of Paris (1815)/Act on the neutrality of Switzerland, [Wikisource](#) (l'opera originale è collegata su Wikisource; si preferisce Wikisource per leggibilità).

⁷ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. Background).

⁸ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, [fedflex](#) (nessuna versione inglese disponibile).

⁹ Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität, p. 184-185.

un'applicazione «integrale» a una «differenziale», e poi di nuovo indietro. Fino al 1938 la Svizzera era esentata dalla partecipazione alle sanzioni militari, ma non a quelle economiche, una prassi divenuta nota come «neutralità differenziale».¹⁰ Nel 1938 l'autorità diplomatica della Società delle Nazioni era in gran parte crollata, come dimostrò con particolare evidenza l'Accordo di Monaco, con cui Gran Bretagna e Francia cedettero all'espansione territoriale tedesca. Dopo l'approvazione del Consiglio della Società delle Nazioni, la Svizzera tornò alla politica di «neutralità integrale» precedente alla guerra.¹¹ Questo strumento d'azione definì la politica estera svizzera durante tutta la Seconda guerra mondiale e successivamente fu, nelle parole del Consiglio federale, «considerato in sostanza equivalente a una dottrina di Stato» per tutta la Guerra fredda. A partire dal 1960 circa questa concezione ampia si restrinse progressivamente. Nel 1996 la Svizzera ha aderito al Partenariato per la pace della NATO,¹² nel 2002 ha adottato la Legge sugli embarghi, che offre al Consiglio federale una base legale per adottare caso per caso le sanzioni dell'ONU, dell'OSCE o dei suoi principali partner commerciali, e nello stesso anno ha aderito all'ONU per via di voto popolare.¹³ L'adozione integrale delle sanzioni dell'UE contro la Russia nel 2022¹⁴ può essere considerata un cambiamento nella prassi svizzera in materia di neutralità, ma non nel suo nucleo giuridico.¹⁵

La neutralità svizzera è stata (ed è) un successo?

La neutralità ha tenuto la Svizzera in gran parte fuori dalle due guerre mondiali e, secondo la rassegna storica del Consiglio federale, ha contribuito a preservare la «coesione interna, che le tensioni linguistiche, regionali e confessionali avevano prima minacciato di erodere», in particolare sotto la pressione della Prima guerra mondiale.¹⁶ Ha inoltre trasformato Ginevra e i buoni uffici in un patrimonio diplomatico durevole.¹⁷ Il bilancio non è tuttavia impeccabile: i rapporti economici del Paese con la Germania nazista e la sua politica restrittiva in materia di rifugiati durante la Seconda guerra mondiale, documentati poi dalla Commissione Bergier, restano una riserva importante rispetto alla storia di successo e a quanta parte di essa possa essere attribuita alla neutralità.¹⁸

Il sostegno popolare al principio della neutralità è rimasto elevato, ma non è immutabile: all'inizio del 2022 il 97 per cento della popolazione era favorevole al mantenimento della neutralità. Dopo l'aggressione russa dell'Ucraina questa quota è scesa di otto punti, all'89

¹⁰ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 4.1).

¹¹ Lettera di Giuseppe Motta a Lord Robert Cecil, Neutralité de la Confédération suisse dans le cadre de la Société des Nations, in: Diplomatic Documents of Switzerland, <https://dodis.ch/54194>.

¹² Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 3.4)

¹³ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 4.1 e allegato 1)

¹⁴ «Kooperative Neutralität»: Cassis überrascht mit neuem Begriff, [srf.ch](#)

¹⁵ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 5.1)

¹⁶ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 4.1)

¹⁷ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 3.1)

¹⁸ Switzerland, National Socialism and the Second World War, [uek.ch](#)

per cento, a metà 2022.¹⁹ Nel gennaio 2026 il sostegno al mantenimento della neutralità in quanto tale si attestava ancora all'85 per cento, ma sotto la superficie emerge un quadro più complesso: un record del 59 per cento degli elettori dubita oggi che la neutralità armata possa ancora essere difesa in modo credibile con mezzi militari, solo il 54 per cento ritiene che la neutralità protegga la Svizzera dai conflitti internazionali (valore più basso mai registrato) e un record del 43 per cento ritiene che l'adesione a un'alleanza difensiva europea offrirebbe più sicurezza della neutralità.²⁰ Detto questo, si registra anche un minimo storico, al 50 per cento, di chi ritiene che la Svizzera debba schierarsi in un conflitto estero (esclusi quelli militari) e un massimo da 26 anni, al 30 per cento, per l'affermazione secondo cui la Svizzera dovrebbe schierarsi nei conflitti militari all'estero.²¹

¹⁹ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (p. 155).

²⁰ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (p. 161).

²¹ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (p. 155).

Diritto della neutralità e concezioni della neutralità

Il diritto internazionale, codificato nelle Convenzioni dell'Aia del 1907²², stabilisce soltanto un nucleo giuridico minimo: uno Stato neutrale non può partecipare a una guerra, deve trattare i belligeranti in modo paritario e non può mettere a disposizione di una parte in guerra il proprio territorio o le proprie truppe. Tutto ciò che sta fuori da questo nucleo è politica di neutralità, che ogni Stato definisce per sé. Il DFAE la descrive così:²³

- **Diritto della neutralità:** «Il diritto della neutralità è parte del diritto internazionale. Disciplina il modo in cui uno Stato neutrale deve comportarsi nei confronti degli Stati belligeranti».
- **Politica di neutralità:** «La politica di neutralità comprende le decisioni e le misure politiche che la Svizzera adotta affinché la neutralità resti efficace e credibile e sia quindi rispettata dagli altri Stati.»
- **La neutralità nella prassi:** «Dalla fondazione dello Stato federale nel 1848 il Consiglio federale e il Parlamento si avvalgono della neutralità per tutelare gli interessi di politica estera, di sicurezza ed economici della Svizzera. Questa prassi della neutralità si attiene al diritto internazionale e garantisce al Paese la flessibilità necessaria per tutelare tali interessi in diversi contesti di politica estera.»

Queste quattro concezioni della neutralità sono le più utilizzate nell'attuale dibattito svizzero. La neutralità rigida e, nella prassi, quella flessibile descrivono fino a che punto uno Stato si spinga nell'applicare il nucleo giuridico. La neutralità attiva e quella cooperativa sono in larga misura inquadramenti politici che descrivono come viene utilizzata la posizione neutrale, più che categorie giuridiche distinte.²⁴

Neutralità rigida/integrale

La neutralità rigida, detta anche integrale o permanente, è la lettura più restrittiva. Lo Stato tratta in modo paritario tutte le parti di un conflitto e si astiene da qualsiasi forma di misura coercitiva, comprese le sanzioni economiche, salvo che la sanzione sia disposta dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Si limita ai buoni uffici e all'azione umanitaria e mantiene un profilo basso nelle organizzazioni internazionali. La Svizzera ha praticato questa neutralità integrale dal 1938, attraverso la Seconda guerra mondiale e la Guerra fredda, dopo essersi ritirata dalle sanzioni della Società delle Nazioni.²⁵

È questa la versione che l'Iniziativa sulla neutralità intende iscrivere nella Costituzione federale: nessuna adesione ad alleanze militari e nessuna partecipazione a misure coercitive non militari contro altri Stati, salvo mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il suo punto di forza è la prevedibilità e la parità di trattamento. Il suo costo è che sottrae al Governo il margine di manovra per reagire a situazioni nuove e affida il controllo

²² Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, [fedlex](#)

²³ Neutrality Initiative, [FDFA](#) (What is the difference between the law of neutrality, neutrality policy and neutrality in practice?).

²⁴ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#).

²⁵ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Cap. 4.1)

effettivo delle decisioni svizzere in materia di sanzioni al Consiglio di sicurezza, dove Russia e Cina dispongono del diritto di veto.

Neutralità attiva

La neutralità attiva mantiene intatto il nucleo giuridico, ma considera la neutralità uno strumento diplomatico anziché una ragione per non agire. Lo Stato neutrale può offrire servizi di mediazione, buoni uffici, mandati di potenza protettrice o promozione della pace. La neutralità attiva si basa sull'idea che solidarietà e impegno sono ciò che rende credibile la neutralità.^{26, 27}

Il ruolo di Ginevra come sede dell'ONU, di numerose organizzazioni internazionali e del Comitato internazionale della Croce Rossa è l'espressione più evidente di questa concezione. Nella neutralità attiva, ospitare negoziati, condurre operazioni umanitarie e rappresentare gli interessi di Stati che hanno interrotto le relazioni sono considerati il fondamento pratico del restare neutrali.²⁸

Neutralità cooperativa²⁹

La neutralità cooperativa è la nozione più recente, introdotta dal consigliere federale e ministro degli esteri Ignazio Cassis nel 2022. Il suo presupposto è che in un mondo interconnesso la Svizzera non possa più difendere da sola la propria indipendenza e sicurezza e dovrebbe quindi cooperare in modo selettivo in materia di sicurezza con partner quali l'UE e il Partenariato per la pace della NATO, mantenendo intatto il principio di neutralità e restando fuori dalle alleanze militari.

I sostenitori la considerano un adattamento realistico alla situazione di sicurezza successiva al 2022. Critici come Lottaz sostengono che si tratti di una riformulazione politica della neutralità più che di una categoria giuridica distinta. Si colloca all'estremo opposto dello spettro rispetto alla neutralità rigida.

Neutralità differenziale/flessibile

La neutralità flessibile è l'attuale prassi della politica estera svizzera. Governo e Parlamento adattano la neutralità alle circostanze invece di fissarla in anticipo. La Svizzera adempie i doveri minimi previsti dal diritto della neutralità, ma partecipa alle sanzioni economiche, più recentemente adottando le sanzioni dell'UE contro la Russia, astenendosi dalle misure militari. Sul piano giuridico ciò è vicino alla neutralità differenziale già praticata dalla Svizzera all'epoca della Società delle Nazioni, tra il 1920 e il 1938, quando partecipava alle sanzioni economiche astenendosi da quelle militari.³⁰

Il punto di forza di questa concezione è l'adattabilità: ogni situazione è valutata nel merito. Il suo punto debole è l'ambiguità giuridica, poiché il confine tra condotta ammessa e vietata è tracciato caso per caso. Questa flessibilità si riflette nell'attuale quadro giuridico

²⁶ Neutrality and Political Good Offices: The case of Switzerland, [Taylor & Francis group](#)

²⁷ Clarity and guidance on neutrality policy, National Council (Cap. 3.1)

²⁸ Clarity and guidance on neutrality policy, National Council (Cap. 3.1)

²⁹ Wanted: politically convenient definition of 'neutrality', [swissinfo](#)

³⁰ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (pp. 12-13)

svizzero, in particolare nella Legge sugli embarghi, che codifica tale approccio caso per caso. Al contrario, l’Iniziativa sulla neutralità mira a rimuovere quell’ambiguità sostituendo la prassi flessibile con un’unica definizione rigida ancorata nella Costituzione.³¹

³¹ Federal Act on the Implementation of International Sanctions, [fedlex](#)

Effetti dell'iniziativa

Sanzioni

Meccanismo attuale: le sanzioni dell'ONU sono vincolanti per la Svizzera in quanto Stato membro. Per tutte le altre sanzioni la base è la Legge sugli embarghi: il Consiglio federale decide caso per caso se adottare integralmente, parzialmente o in forma adattata le sanzioni dell'UE, dell'OSCE o dei principali partner commerciali.³² La Svizzera non sanziona quindi automaticamente, ma dopo aver ponderato i propri interessi. L'affermazione secondo cui la Svizzera «adotta semplicemente» le sanzioni straniere non regge: nel 2014, per esempio, ha esplicitamente rinunciato ad adottare le sanzioni dell'UE sulla Crimea, limitandosi a provvedimenti volti a impedirne l'elusione.³³

Il problema del veto: Da anni i cinque membri permanenti si bloccano reciprocamente con crescente frequenza nel Consiglio di sicurezza, ragione per cui le sanzioni vengono decise sempre più spesso fuori dall'ONU.³⁴ La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina è il caso estremo: in quanto membro permanente del Consiglio di sicurezza, il potere di veto russo rende strutturalmente impossibili le sanzioni dell'ONU. Con l'iniziativa, nel 2022 la Svizzera non avrebbe potuto adottare alcuna sanzione. In casi come questo la decisione se la Svizzera possa agire spetterebbe di fatto alle potenze dotate di veto.

La clausola sull'elusione: l'iniziativa consente «provvedimenti volti a impedire l'elusione delle misure coercitive non militari adottate da altri Stati». Il messaggio del Consiglio federale segnala diverse questioni interpretative aperte legate a questa clausola. Non è chiaro se, sotto l'espressione «Stati belligeranti», resterebbero possibili misure contro persone e attori non statali né, separatamente, se l'eccezione per impedire l'elusione delle sanzioni «di altri Stati» si estenderebbe a organizzazioni quali l'UE o l'OSCE.³⁵ Il messaggio indica anche un dilemma pratico: poiché i regimi sanzionatori moderni, come quello dell'UE contro la Russia, sono estesi e complessi, impedirne efficacemente l'elusione richiederebbe misure svizzere di analoga ampiezza, nelle parole del messaggio una «Herkulesaufgabe» (impresa titanica).³⁶ Qualcosa di meno rischia di trasformare la Svizzera in una via per operazioni di elusione, con i costi diplomatici ed economici che ne derivano.

Esposizione economica: in quanto piazza finanziaria interconnessa a livello globale e uno dei più importanti hub mondiali del commercio di materie prime, la Svizzera è particolarmente esposta: la Segreteria di Stato per le questioni finanziarie internazionali ha stimato che nel gennaio 2022 tra il 50 e il 70 per cento delle esportazioni russe di petrolio era negoziato da imprese con attività anche in Svizzera. (Il dato spesso citato dell'«80 per cento del commercio russo di materie prime» non è esplicitamente

³² Federal Act on the Implementation of International Sanctions, [fedlex](#)

³³ Ukraine: Measures to prevent the circumvention of international sanctions, [FDFA](#)

³⁴ Neutrality initiative, [FDFA](#) (When and why does Switzerland adopt sanctions? What form do they take?)

³⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Sezione 3.3.3, non disponibile in inglese)

³⁶ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Sezione 4.3.2, non disponibile in inglese)

confermato dalla Confederazione: risale a un rapporto del 2013 basato su stime superate.³⁷ Se la Svizzera fosse percepita come una piattaforma di elusione, si profilerebbero contromisure dei suoi principali partner commerciali, in primo luogo l'UE, di gran lunga il maggiore, ma anche gli Stati Uniti, le cui sanzioni secondarie si estendono oltre i propri confini colpendo banche e imprese di altri Paesi. Questi rischi non sono quantificabili con precisione, ma il messaggio e le associazioni economiche li classificano entrambi come sostanziali.³⁸ Il Consiglio federale aggiunge nella stessa categoria un ulteriore rischio più specifico: una neutralità più rigida potrebbe minare la fiducia nell'affidabilità dei produttori svizzeri di armamenti come partner per l'esportazione, poiché un Paese che coopera con i partner di sicurezza solo in caso di aggressione effettiva è un partner più difficile da pianificare.³⁹

Opinione pubblica: l'iniziativa viene spesso presentata come la correzione di un Governo allontanatosi dalla volontà della popolazione. I sondaggi attuali non confermano questa lettura: nel gennaio 2026 il 71 per cento degli elettori ritiene giusto che la Svizzera sostenga le sanzioni contro la Russia e il 64 per cento considera le sanzioni compatibili con la neutralità svizzera. Una minoranza del 38 per cento ritiene che le sanzioni siano costate alla Svizzera la capacità di offrire i propri buoni uffici, un'opinione che non è cresciuta dall'adozione delle prime sanzioni.⁴⁰

Buoni uffici («Gute Dienste») e il ruolo di mediatrice della Svizzera

Definizione di «buoni uffici» e «potenza protettrice»: la Convenzione per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali (Aia I, 29 luglio 1899) riconosceva alle potenze neutrali il diritto di offrire i propri «buoni uffici» (= Gute Dienste) senza compromettere i propri obblighi di neutralità.⁴¹ L'espressione indica i servizi che uno Stato fornisce per aiutare altri Stati a dialogare: ospitare negoziati, trasmettere messaggi o mettere a disposizione il proprio territorio e i propri diplomatici per una conferenza. La «potenza protettrice» è un ruolo più circoscritto e più antico.⁴² Quando due Paesi interrompono le relazioni diplomatiche, per esempio dopo una guerra, un Paese terzo può accettare di rappresentare gli interessi di uno dei due sul territorio dell'altro, assistendo i suoi cittadini per passaporti o emergenze. Attualmente la Svizzera detiene otto mandati di potenza protettrice (situazione a febbraio 2026), tra cui la rappresentanza degli Stati Uniti in Iran dal 1980 e dell'Iran in Egitto dal 1979.⁴³ Ciò è diverso dalla «mediazione» in senso stretto,

³⁷ Commodity trading with Russia, [Public Eye](#); Russia-Ukraine measures, [SIF](#)

³⁸ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Sezione 4.2.2.4, non disponibile in inglese)

³⁹ Neutrality initiative, [FDFA](#) (Why would stricter neutrality pose a risk to the Swiss defence industry?)

⁴⁰ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (p. 168).

⁴¹ Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität, p. 194.

⁴² Sulla nozione di «potenza protettrice» in prospettiva storica, si veda Hartmann, Ulrike, Prekäre koloniale Ordnung. Rassistische Konjunktoren im Widerspruch. Deutsches Kolonialreich 1884-1914, Bielefeld 2016.

⁴³ Good offices, [FDFA](#)

che significa aiutare attivamente due parti a negoziare un accordo anziché limitarsi a trasmettere messaggi tra di esse.

Cosa rende affidabile un mediatore: Nella letteratura esistono due visioni su ciò che rende un Paese terzo abbastanza affidabile per contribuire a comporre una controversia.

La visione più tradizionale sostiene che conti soprattutto l'imparzialità: un Paese percepito come equo verso entrambe le parti ha più probabilità di essere accettato come sede e meno probabilità di essere sospettato di favorire una parte. Ciò corrisponde all'immagine tradizionale della Svizzera o della Croce Rossa, benvenute al tavolo proprio perché non hanno interessi nell'esito.

La visione contrapposta, sviluppata dal politologo Saadia Touval, sostiene che spesso è vero l'opposto.⁴⁴ Studiando decenni di diplomazia in Medio Oriente, Touval ha rilevato che i Paesi in conflitto preferiscono spesso un mediatore non neutrale, nella speranza che abbia sufficiente influenza sulla «propria» parte per rendere solido un accordo. Un Paese puramente neutrale non ha modo di far rispettare le promesse a nessuna delle parti; un Paese con un interesse nell'esito a volte sì. Andrew Kydd ha affinato questa idea in una logica semplice: un mediatore che vuole la pace sopra ogni cosa ha ragioni per raccontare a entrambe le parti una versione rassicurante solo per farle parlare, quindi nessuna delle due ha molti motivi per credergli, mentre un mediatore noto per propendere verso una parte non ha questo incentivo quando parla a quella parte, ed è per questo che i suoi avvertimenti sono spesso creduti di più.⁴⁵

Più in generale, l'accettabilità come intermediario è concessa dalle parti in conflitto in base ai loro interessi, non conquistata con un testo costituzionale. La Russia ha negoziato l'accordo sul grano nel Mar Nero e ripetuti scambi di prigionieri attraverso la Türkiye, membro della NATO che fornisce droni da combattimento all'Ucraina.⁴⁶ Se le sanzioni in quanto tali squalificassero un intermediario, nulla di tutto questo sarebbe avvenuto. Il rifiuto della Svizzera da parte di Mosca è stato una decisione sull'utilità della Svizzera per Mosca in quel momento, non l'applicazione di un test fisso di neutralità che un articolo costituzionale potrebbe superare. Inoltre, il quadro più ampio mostra che le principali composizioni sono state in gran parte raggiunte da mediatori con interessi in gioco e con capacità di pressione. A Camp David gli Stati Uniti hanno mediato tra Egitto e Israele pur essendo il più stretto alleato di Israele.⁴⁷ Gli Accordi di Dayton, che posero fine alla guerra in Bosnia, furono negoziati dagli Stati Uniti poche settimane dopo che la NATO aveva bombardato una delle parti.⁴⁸ Ciò corrisponde a quanto emerge dalla letteratura sulla mediazione citata sopra: le parti vogliono un mediatore che sia loro utile, e l'utilità deriva dall'accesso e dalla capacità di pressione almeno quanto dall'astensione.

La stampa svizzera giunge alla stessa conclusione: Stati non neutrali come Türkiye, Qatar e Stati Uniti fanno sempre più concorrenza alla Svizzera nella mediazione, il che suggerisce che la neutralità favorisce i buoni uffici, ma non ne è un presupposto.⁴⁹

⁴⁴ Introduction Bias, Prenegotiation and Leverage in Mediation, [Zartman](#)

⁴⁵ Which Side Are You On? Bias, Credibility, and Mediation, [Andrew Kydd](#)

⁴⁶ What Role Can Turkey Play in Ukraine Negotiations?, [CSIS](#)

⁴⁷ Jimmy Carter and the United States in the 1979 Egypt-Israel Peace Treaty, [Yale](#)

⁴⁸ Diplomacy Ends a War: The Dayton Accords, [National Museum of American Diplomacy](#)

⁴⁹ Nicht neutrale Staaten machen der Schweiz bei der Vermittlung Konkurrenz, [NZZ](#)

Cosa cambierebbe l'iniziativa: oggi la Svizzera offre i propri buoni uffici e la propria mediazione ove possibile, e il capoverso 4 non aggiunge alcuna capacità che le manchi. Ciò che l'iniziativa elimina è la scelta caso per caso prevista dal diritto vigente. In base alla Legge sugli embarghi, il Consiglio federale valuta ogni conflitto nel merito: nel 2014 ha rinunciato ad adottare le sanzioni dell'UE sulla Crimea, limitandosi a impedirne l'elusione⁵⁰, nel 2022 ha deciso in senso opposto.⁵¹ Eliminare l'opzione delle sanzioni non rende quindi la Svizzera più neutrale di quanto essa possa già scegliere di essere. sottrae uno dei pochi strumenti di cui uno Stato non allineato dispone per reagire alle violazioni del diritto internazionale e affida al Consiglio di sicurezza dell'ONU, dove l'aggressore del 2022 dispone del diritto di veto, la decisione se la Svizzera possa reagire. Esiste inoltre un rischio reputazionale opposto a quello temuto dal comitato: uno Stato che non può mai reagire a nulla, comprese le guerre di aggressione e le violazioni dei diritti umani su larga scala, rischia di essere percepito non come coerente nei principi, ma come indifferente. Condannare tali violazioni non significa schierarsi nella guerra di qualcun altro. Significa difendere le regole internazionali da cui un Paese piccolo e non allineato dipende più di altri.

Cooperazione con alleanze militari e difensive

L'adozione dell'Iniziativa sulla neutralità limiterebbe la cooperazione con alleanze militari e difensive ai casi di aggressione diretta contro la Svizzera o di preparazione di una simile aggressione.

Nell'attuale panorama europeo delle alleanze militari e difensive, l'adozione dell'iniziativa interromperebbe qualsiasi cooperazione con l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO). Se in futuro fossero create nuove alleanze regionali, l'adozione dell'iniziativa impedirebbe alla Svizzera di valutare se la cooperazione con esse sia rilevante e vantaggiosa per gli interessi di politica estera e militari del Paese, vietando invece qualsiasi cooperazione *tout court*.

La cooperazione della Svizzera con la NATO è di lunga data e risale all'adesione al Partenariato per la pace (PfP)⁵² nel 1996. In questo quadro la partecipazione è volontaria e autodeterminata: mentre la Svizzera definisce autonomamente le proprie priorità e i propri limiti in materia di sicurezza in linea con la neutralità, il relativo Individually Tailored Partnership Programme (ITPP)⁵³ è negoziato e concordato congiuntamente tra la Svizzera e la NATO.⁵⁴

Promozione delle priorità di politica estera svizzere: valorizzando le competenze e le conoscenze svizzere, in particolare attraverso i tre centri ginevrini (Geneva Centre for

⁵⁰ Ukraine: Measures to prevent the circumvention of international sanctions, [FDFA](#)

⁵¹ Switzerland adopts EU sanctions against Russia, [Federal Council](#)

⁵² NATO: Partnership for Peace, [FDFA](#)

⁵³ Individually Tailored Partnership Programmes, [NATO](#)

⁵⁴ Emphases and activities: an overview of the most important topics and projects by which Switzerland is contributing to the Partnership for Peace programme, [DDPS and FDFA](#)

Security Policy (GCSP)⁵⁵, Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD)⁵⁶ e Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF)⁵⁷, la Svizzera forma i partner in materia di diritti umani e diritti delle donne, di Stato di diritto e diritto internazionale (umanitario) e di governance democratica delle forze armate e delle forze di polizia. La Svizzera finanzia inoltre, caso per caso, progetti specifici di lungo periodo, per esempio nello sminamento.⁵⁸ Questi impegni permettono di promuovere i valori e le priorità di politica estera svizzeri nei Paesi partner.⁵⁹

Operazioni di pace: gli impieghi dell'esercito svizzero all'estero per il mantenimento della pace sono molto limitati sia nella portata sia nei numeri. Il maggiore impiego di peacekeeping finora è SWISSCOY.⁶⁰ Istituita nel 1999 e composta da un massimo di 300 membri ^{61, 62} delle Forze armate svizzere, SWISSCOY è impiegata in Kosovo a sostegno della missione a guida NATO Kosovo Force (KFOR).^{63, 64} La situazione della sicurezza in Kosovo è complessivamente migliorata grazie al lavoro della KFOR e alla mediazione dell'UE per normalizzare le relazioni tra Serbia e Kosovo. Tuttavia, non si possono escludere riacutizzazioni del conflitto (si vedano per esempio gli scontri avvenuti nel 2023 nella parte settentrionale del Paese⁶⁵). Una presenza continuata della KFOR resta pertanto necessaria. Pur operando su mandato del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (S/RES/1244 (1999)⁶⁶), la KFOR è guidata dalla NATO. L'adozione dell'iniziativa non vieterebbe direttamente la cooperazione svizzera con la NATO, ma con ogni probabilità la determinerebbe come conseguenza politica e, con essa, la fine delle operazioni svizzere di mantenimento della pace in Kosovo.

Difesa cibernetica: nel 2025 l'Ufficio federale della cibersicurezza ha ricevuto 222 notifiche obbligatorie di attacchi informatici contro infrastrutture critiche in Svizzera.⁶⁷ Questo obbligo di notifica è in vigore soltanto dal 1° aprile 2025, quindi il dato non è

⁵⁵ About us, [GCSP](#)

⁵⁶ About us, [GICHD](#)

⁵⁷ About, [DCAF](#)

⁵⁸ Emphases and activities: an overview of the most important topics and projects by which Switzerland is contributing to the Partnership for Peace programme, [DDPS and FDFA](#)

⁵⁹ A comprehensive approach to security: The Security Policy Strategy of Switzerland 2026 – In brief, [SEPOS](#) (Sezione: 6)

⁶⁰ Western Balkans: Swiss military peace support, [Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (sezione: Security Policy Milestone)

⁶¹ Switzerland approves additional forces for Kosovo peacekeeping mission, [Swissinfo](#)

⁶² Schweizer Beteiligung an der KFOR. Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes | Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, [Swiss Parliament](#) (non disponibile in inglese)

⁶³ Missions, [SWISSINT](#) (Sezione: SWISSCOY | KFOR)

⁶⁴ SWISSCOY KFOR, [DDPS](#)

⁶⁵ Northern Kosovo clashes, [Wikipedia](#)

⁶⁶ Resolution 1244 (1999) / adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999, [United Nations](#) (art. 5, 7, 8 e 9)

⁶⁷ Annual report NCSC 2025, [National Cyber Security Centre \(NCSC\)](#)

comparabile con gli anni precedenti. Nel 2024 le Forze armate svizzere hanno istituito un Comando Ciber,⁶⁸ in linea con la Visione 2030 del Consiglio federale,⁶⁹ per rafforzare le capacità di difesa cibernetica del Paese. Il Comando Ciber e, più in generale, le Forze armate svizzere cooperano con la NATO caso per caso.^{70 71} La cooperazione avviene principalmente sotto forma di esercitazioni congiunte, come la Cyber Coalition⁷² o il NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence⁷³, per diffondere le buone pratiche e individuare le lacune nelle capacità. L'adozione dell'iniziativa impedirebbe la cooperazione con la NATO in questo ambito e potrebbe accrescere il rischio di attacchi informatici contro la Svizzera.

Difesa in cooperazione: uno dei pilastri della strategia di sicurezza svizzera è la «difesa in cooperazione».⁷⁴ L'idea è che la Svizzera possa contare sui propri partner in caso di attacco armato. Un presupposto essenziale è l'interoperabilità, ossia la capacità di sistemi militari diversi di operare insieme.⁷⁵ L'interoperabilità si costruisce su sistemi ed equipaggiamenti in grado di operare insieme in modo coerente (interoperabilità tecnica), su dottrine, procedure e terminologie comuni (interoperabilità procedurale) e su fiducia e comprensione reciproche (interoperabilità umana).^{76 77 78} L'interoperabilità non si costruisce però in un attimo, bensì attraverso anni di cooperazione e comprensione reciproche, che portano infine a sistemi interoperabili in grado di difendere efficacemente la Svizzera. L'adozione dell'iniziativa impedirebbe alla Svizzera di svolgere questo lavoro paziente che, lentamente e nel tempo, rafforza le nostre capacità di difesa.

Il messaggio del Consiglio federale sull'iniziativa formula lo stesso punto in termini più netti (traduzione): «Qualora emergessero segnali concreti di preparativi per un attacco militare, sarebbe probabilmente troppo tardi per cercare la cooperazione con le alleanze rilevanti, poiché tale cooperazione richiede tempo e preparazione.»⁷⁹ Aggiunge che, per tutto il periodo precedente un attacco, la Svizzera sarebbe del tutto esclusa dalla cooperazione con le alleanze militari, il che significa che potrebbe non cogliere i segnali di

⁶⁸ Création du commandement Cyber, [DDPS](#) (non disponibile in inglese)

⁶⁹ Vision 2030, [DDPS](#) (non disponibile in inglese)

⁷⁰ Cyber defence, [NATO](#) (Sezione: Cooperating with partners)

⁷¹ A comprehensive approach to security: The Security Policy Strategy of Switzerland 2026 – In brief, [SEPOS](#) (Sezione: 9)

⁷² Cyber Coalition: NATO's Flagship Cyber Exercise, [NATO](#)

⁷³ About us, [NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence \(CCDCOE\)](#)

⁷⁴ The Security Policy Strategy of Switzerland 2026: For comprehensive security, [SEPOS](#) (Sezione: 10)

⁷⁵ Military interoperability: considerations for small states, [Vernon Noel Bennett](#) (Sezione: Military interoperability as a construct)

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ NATO Standard AJP-01, [NATO](#) (p. 71)

⁷⁸ The Security Policy Strategy of Switzerland 2026: For comprehensive security, [SEPOS](#) (Sezione: 10)

⁷⁹ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Sezione 4.2.2.3, non disponibile in inglese)

allarme di un attacco in preparazione contro di essa. Il messaggio conclude che una politica di sicurezza in solitaria, che rinunci alla cooperazione internazionale in materia di difesa, non è una via praticabile.⁸⁰

Opinione pubblica:⁸¹ nel gennaio 2026 il 56 per cento della popolazione sostiene una cooperazione più stretta della Svizzera con la NATO, valore ben superiore alla media precedente al 2022, e un terzo degli elettori (32 per cento, massimo storico) andrebbe oltre, sostenendo l'adesione alla NATO. Il 38 per cento, minimo storico, ritiene che la Svizzera debba affidarsi unicamente alla propria difesa nazionale. Ancora meno, il 32 per cento, ritiene che la Svizzera debba tenersi lontana da alleanze e partenariati di qualsiasi tipo con altri Stati. Per la prima volta lo stesso sondaggio ha chiesto anche se le missioni all'estero delle forze armate contribuiscano alla sicurezza della Svizzera: il 50 per cento si è dichiarato d'accordo, il 41 per cento contrario, il 9 per cento indeciso.

In sintesi: attualmente la cooperazione della Svizzera con la NATO avviene interamente alle condizioni svizzere. È volontaria e limitata ad ambiti rilevanti per la politica estera e la sicurezza militare del Paese. Questa cooperazione rispetta pienamente la neutralità svizzera. L'adozione dell'iniziativa impedirebbe del tutto alla Svizzera di cooperare con la NATO, con conseguenze sulle capacità di difesa svizzere, in particolare sulla difesa cibernetica, e sulla politica estera svizzera, segnatamente sulla promozione della governance democratica e del diritto internazionale.

⁸⁰ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Sezione 4.2.2.3, non disponibile in inglese)

⁸¹ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (pp. 129-135).

Caso di studio: la Svezia

In una giornata piovosa a Bruxelles, nel marzo 2024, la bandiera svedese è stata issata davanti alla sede della NATO, a segnare simbolicamente l'adesione del Paese all'alleanza e la fine di 200 anni di neutralità svedese.^{82 83} Durante tutto questo periodo la neutralità svedese è stata sempre flessibile e pragmatica e la sua prassi è cambiata con il mutare degli eventi internazionali.

La nascita della neutralità: la politica di neutralità fu avviata negli anni 1810 dal re Carlo XIV Giovanni. Maresciallo di Francia di nome Jean Baptiste Bernadotte, fu designato erede poiché il re Carlo XIII non aveva figli che potessero succedergli al trono.⁸⁴ Carlo XIV Giovanni agì in modo pragmatico nel contesto delle guerre napoleoniche: negoziò il controllo svedese sulla Norvegia (allora soggetta alla Danimarca e alleata della Francia napoleonica) in cambio del controllo russo sulla Finlandia. Sebbene questo accordo abbia deluso alcuni svedesi, che lo considerarono una capitolazione delle legittime terre svedesi in Finlandia a favore del nemico storico, la Russia, esso offrì una posizione sicura per dichiarare che la Svezia dovesse restare fuori dai conflitti tra grandi potenze.⁸⁵ Questa politica fu formalizzata nel 1834 con la dichiarazione di neutralità. I re successivi aderirono al concetto di neutralità, mantenendolo però flessibile «per non provocare potenziali nemici».⁸⁶

Una neutralità flessibile per evitare la guerra in Svezia: la neutralità svedese si adattò al contesto internazionale del XX secolo. Durante la Prima guerra mondiale la Svezia osservò una neutralità più rigida e commerciò sia con gli Imperi centrali sia con l'Intesa.⁸⁷ L'Intesa, tuttavia, considerò le richieste svedesi di libertà commerciale come favorevoli alla Germania e interruppe la maggior parte degli scambi con il Paese, provocando una carenza alimentare nel 1916 e un compromesso nel 1918, in base al quale la Svezia avrebbe avuto accesso al commercio con l'Intesa limitando però gli scambi con la Germania e mettendo la propria flotta mercantile a disposizione dell'Intesa.⁸⁸ Nel periodo tra le due guerre la Svezia si impegnò pienamente nella Società delle Nazioni, in sintonia con i suoi valori di multilateralismo e internazionalismo, cercando di promuovere per via diplomatica la pace e l'azione umanitaria.⁸⁹ Durante la Seconda guerra mondiale la Svezia dichiarò la propria neutralità. Ciò non impedì tuttavia al governo di fornire sostegno materiale e di consentire a volontari di assistere la Finlandia nella difesa contro l'invasione del Paese da parte

⁸² NATO marks Sweden's entry with flag raising ceremony, [DW](#)

⁸³ Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Kingdom of Sweden, [US Department of State](#)

⁸⁴ Bernadotte of Sweden, [Encyclopedia Britannica](#)

⁸⁵ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Birth of Swedish Neutrality)

⁸⁶ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Birth of Swedish Neutrality)

⁸⁷ Policy during World War I, [Encyclopedia Britannica](#)

⁸⁸ Policy during World War I, [Encyclopedia Britannica](#)

⁸⁹ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots)



dell'URSS.⁹⁰ Dopo l'invasione di Norvegia e Danimarca da parte della Germania nazista, la Svezia fu costretta a consentire il transito di truppe tedesche sul proprio territorio verso Norvegia e Finlandia.⁹¹ In quanto Paese neutrale, la Svezia offrì rifugio a norvegesi, danesi e finlandesi, compresa metà della popolazione ebraica norvegese e l'intera popolazione ebraica danese.⁹²

Adattare la neutralità alle nuove realtà del mondo del dopoguerra: alla fine della Seconda guerra mondiale la Svezia mantenne una politica di neutralità rigida.^{93, 94} Tuttavia, con l'aumento delle tensioni internazionali durante il blocco di Berlino (1948-1949), la Svezia prese l'iniziativa di negoziare un'Unione di difesa scandinava con Norvegia, Danimarca, Finlandia e Islanda. Il disaccordo sul fatto che l'alleanza dovesse essere indipendente (posizione svedese) o cooperare con l'Occidente (posizione norvegese) portò infine al fallimento dei colloqui.^{95, 96} Norvegia, Danimarca e Islanda aderirono successivamente alla NATO, mentre Svezia e Finlandia restarono neutrali. I primi ministri che si succedettero ritenevano che una politica estera passiva, in cui la Svezia non esprimesse posizioni forti su questioni sensibili sulla scena internazionale, servisse meglio gli interessi del Paese e ne accrescesse la credibilità internazionale.⁹⁷

Un ruolo più attivo sulla scena mondiale: questo iniziò a cambiare alla fine degli anni Sessanta, quando una nuova generazione di leader, a partire da Olof Palme, adottò una visione più attiva della neutralità, in cui la Svezia prendeva posizione su basi morali. Palme e i primi ministri successivi criticarono gli Stati Uniti e l'URSS quando violarono il diritto internazionale, in particolare rispettivamente in Vietnam e in Afghanistan, e assunsero posizioni anticolonialiste e antiapartheid.^{98, 99}

Con la caduta dell'URSS e una recessione economica che colpì il Paese, nel 1995 gli svedesi approvarono per referendum l'adesione all'Unione europea.¹⁰⁰ In questo contesto la neutralità svedese cambiò di nuovo: il Paese cercò un ruolo attivo nel definire la politica estera e di difesa dell'UE, per sviluppare capacità di mantenimento della pace, costruzione della pace e altri interventi non militari all'estero.¹⁰¹ Inoltre iniziò a cooperare più strettamente con la NATO aderendo al Partenariato per la pace nel 1996.¹⁰² Le capacità di

⁹⁰ Swedish intervention in the Winter War, [Wikipedia](#)

⁹¹ Foreign policy (1918–45), [Encyclopedia Britannica](#)

⁹² Humanitarian effort, [Wikipedia](#), in Sweden during World War II

⁹³ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots)

⁹⁴ Swedish foreign policy into the 1990s, [Encyclopedia Britannica](#)

⁹⁵ Scandinavian defence union, [Wikipedia](#)

⁹⁶ Swedish foreign policy into the 1990s, [Encyclopedia Britannica](#)

⁹⁷ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots)

⁹⁸ FOREIGN POLICY POSITIONS OF FORMER PRIME MINISTER OLOF PALME, [CIA](#)

⁹⁹ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots)

¹⁰⁰ Domestic affairs through the 1990s, [Encyclopedia Britannica](#)

¹⁰¹ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots)

¹⁰² Relations with Sweden, [NATO](#)

difesa delle Forze armate svedesi furono ridotte, mentre la politica estera del Paese si concentrava maggiormente sulla promozione della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani all'estero insieme ai partner dell'UE e della NATO (la Svezia partecipò a missioni di pace in Kosovo, Afghanistan e Iraq ¹⁰³). ¹⁰⁴ Questo processo culminò nel 2010, quando il Paese sospese la coscrizione. Successivamente, dopo l'invasione russa della Crimea nel 2014 e il sostegno ai «separatisti» nelle regioni orientali dell'Ucraina, la Svezia la reintrodusse gradualmente, a partire dal 2014, per uomini e donne di età superiore ai 18 anni. ^{105 106}

Il punto di svolta: il punto di svolta per la neutralità svedese arrivò però il 24 febbraio 2022. Verso le 3.30 (ora dell'Europa orientale) le forze militari russe lanciarono un'invasione su vasta scala dell'Ucraina. ¹⁰⁷ Il sostegno militare e civile svedese all'Ucraina dall'invasione è stato decisivo per garantire la resistenza del Paese. ¹⁰⁸

Svezia e Finlandia, i due Paesi nordici neutrali e non allineati, si trovarono davanti a una resa dei conti. Il deterioramento della situazione della sicurezza in Europa avviò in entrambi i Paesi un dibattito sulle rispettive politiche di difesa e sull'opportunità dell'adesione alla NATO come migliore scelta strategica. In Svezia si produsse un cambiamento sismico: i tre maggiori partiti, i Democratici svedesi (che sottolinearono la condizionalità del proprio sostegno all'adesione anche della Finlandia), il Partito socialdemocratico (storicamente contrario all'adesione alla NATO) e i Moderati (storicamente favorevoli), sostennero l'adesione svedese alla NATO. ^{109 110 111} Ciò rifletteva il cambiamento sismico dell'opinione pubblica svedese sull'adesione alla NATO: all'inizio del 2022 circa il 40 per cento degli svedesi era favorevole e circa il 35 per cento contrario. A maggio 2022 circa il 60 per cento era favorevole e circa il 20 per cento contrario. ^{112 113} Svezia e Finlandia tennero una serie di colloqui di alto livello e presentarono insieme la domanda di adesione alla NATO nel maggio 2022. ¹¹⁴ Dopo l'adesione della Finlandia all'alleanza nell'aprile 2023, il sostegno all'adesione svedese in Svezia si attestava intorno al 60 per cento, mentre l'opposizione era inferiore al 20 per cento. ¹¹⁵ La Svezia ha infine aderito alla NATO nel marzo 2024, quando la sua bandiera è stata issata simbolicamente presso la sede della NATO in una giornata piovosa a Bruxelles, ponendo così fine a 200 anni di neutralità. ¹¹⁶

¹⁰³ Relations with Sweden, [NATO](#)

¹⁰⁴ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Sezione: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots)

¹⁰⁵ In English, [Plikt- och prövningsverket \(Swedish Defence Conscription and Assessment Agency\)](#)

¹⁰⁶ Conscription, [Swedish Armed Forces](#)

¹⁰⁷ 2022 Russian invasion of Ukraine, [Wikipedia](#)

¹⁰⁸ Sweden's support to Ukraine, [Government Offices of Sweden](#)

¹⁰⁹ Politikk - NATO, [Moderaterna](#) (non disponibile in inglese)

¹¹⁰ SD svänger om Nato: "Vi behöver gå hand i hand med Finland", [SVT news](#) (non disponibile in inglese)

¹¹¹ Socialdemokraterna vill att Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato, [Socialdemokraterna](#) (non disponibile in inglese)

¹¹² I totali non raggiungono il 100 per cento a causa degli indecisi.

¹¹³ Sweden-NATO relations, [Wikipedia](#) (Sezione: Polls on Swedish membership of NATO)

¹¹⁴ Finland and Sweden submit applications to join NATO, [NATO](#)

¹¹⁵ Sweden-NATO relations, [Wikipedia](#) (Sezione: Polls on Swedish membership of NATO)

¹¹⁶ NATO marks Sweden's entry with flag raising ceremony, [DW](#)

In sintesi: la flessibilità è stata un pilastro centrale della politica di neutralità svedese. Il Paese è talvolta rimasto passivo, ritirandosi dalla scena mondiale (nell'era successiva alla Seconda guerra mondiale), mentre in altri momenti si è impegnato pienamente a livello internazionale, sia sul piano diplomatico (per esempio nel periodo tra le due guerre presso la Società delle Nazioni) sia su quello militare (per esempio nell'era successiva alla Guerra fredda, con la cooperazione con la NATO). L'idea di neutralità in Svezia è stata costantemente interpretata e attuata in modo pragmatico, plasmata dalle realtà del momento, per proteggere con successo l'indipendenza del Paese ed evitare la guerra.

Posizione di Volt EUR

L'iniziativa contrasta con diverse posizioni fondamentali di Volt Europa.

Il conflitto più evidente riguarda la difesa. Volt Europa sostiene un Ministero europeo della difesa, un Quartier generale militare europeo e una Forza di risposta europea permanente di 60 000 unità, oltre a unità militari integrate dell'UE istituite in coordinamento con la NATO.¹¹⁷ Propone inoltre un Gruppo di coordinamento strategico UE-NATO come organo politico permanente di indirizzo tra i due.¹¹⁸ Il divieto di cooperazione impedirebbe alla Svizzera di prendere parte a tutto questo al di fuori di un'aggressione in atto o imminente e porrebbe fine alla cooperazione con la NATO che la Svizzera già conduce alle proprie condizioni. Lo stesso vale per le minacce ibride e cibernetiche, per le quali Volt Europa chiede una dottrina UE unificata e la condivisione dell'intelligence.¹¹⁹

Il secondo conflitto riguarda le sanzioni. L'obiezione di Volt Europa all'unanimità in Consiglio è precisamente che l'assetto attuale consente a un singolo Stato membro di bloccare atti legislativi cruciali, pacchetti di sanzioni o accordi commerciali,¹²⁰ ragione per cui propone il voto a maggioranza qualificata per le materie della politica estera e di sicurezza comune, tra cui le sanzioni.¹²¹ La sua posizione sul Consiglio di sicurezza dell'ONU va nella stessa direzione: abolire i seggi permanenti e sostituire l'unanimità per le questioni relative a genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.¹²² L'iniziativa si muove in direzione opposta, rendendo ogni decisione svizzera in materia di sanzioni dipendente dall'accordo dei cinque membri permanenti. Volt Europa prevede inoltre di finanziare la ricostruzione ucraina e le riforme per l'adesione con i beni sequestrati nell'ambito delle sanzioni contro la Russia,¹²³ una politica che presuppone l'adozione di tali sanzioni.

Il capoverso 4 dell'iniziativa, che impegna la Svizzera alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti e alla mediazione, è compatibile con il sostegno di Volt Europa a un ordine multilaterale basato su regole. Come esposto sopra, tuttavia, non aggiunge nulla a ciò che la Svizzera già fa.

¹¹⁷ An autonomous military and civil defence capability, [Volt EUR](#)

¹¹⁸ A European pillar for NATO and an integrated democratic world, [Volt EUR](#)

¹¹⁹ Ensuring a comprehensive strategic deterrent, [Volt EUR](#)

¹²⁰ Volt calls for the abolition of veto power in the European Council, [Volt EUR](#)

¹²¹ Transform the Council of the European Union into the European Senate, [Volt EUR](#)

¹²² Championing a Reformed Multilateral System, [Volt EUR Moonshot Programme](#) (Cap. 9)

¹²³ A Vision for a Wider, Stronger and More Inclusive Union, [Volt EUR Moonshot Programme](#) (Cap. 3)