



24.092

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)»

del 27 novembre 2024

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

27 novembre 2024

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola Amherd
Il cancelliere della Confederazione, Viktor Rossi

Compendio

Il Consiglio federale raccomanda di respingere l'iniziativa popolare federale «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» senza opporvi un controprogetto diretto o indiretto. Benché alcune disposizioni del testo dell'iniziativa corrispondano alla situazione giuridica e alla prassi attuali, l'iniziativa nel suo complesso comporterebbe un chiaro cambiamento di rotta nell'applicazione della neutralità, con conseguenze negative per la politica di sicurezza, la politica economica e la politica estera della Svizzera.

Contenuto dell'iniziativa

L'obiettivo del comitato promotore dell'iniziativa è salvaguardare la neutralità della Svizzera inserendo nella Costituzione federale un nuovo articolo 54a contenente varie disposizioni. Secondo questo articolo la neutralità svizzera deve essere permanente e armata e la Svizzera non può aderire ad alcuna alleanza militare o di difesa; 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. La Svizzera non può inoltre partecipare a scontri militari tra Stati terzi né adottare misure coercitive non militari nei confronti di Stati belligeranti, benché siano fatti salvi gli obblighi verso l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i provvedimenti volti a impedire l'elusione delle misure coercitive non militari adottate da altri Stati. In ultimo, l'articolo proposto prevede che la Svizzera si avvalga della propria neutralità nel suo ruolo di mediatrice.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Per raggiungere il suo obiettivo, l'iniziativa vuole iscrivere nella Costituzione federale un determinato concetto e quindi una certa forma di neutralità. Alcune disposizioni del testo proposto corrispondono alla situazione giuridica e alla prassi attuale. Ci sono però anche importanti differenze che porterebbero a un chiaro cambiamento di rotta, con ripercussioni negative per la politica di sicurezza, la politica economica e la politica estera della Svizzera. L'iniziativa chiede di abbandonare una flessibilità che si è dimostrata valida nell'applicazione della neutralità; una scelta che non sarebbe opportuna nell'attuale contesto internazionale instabile. È infatti proprio questa flessibilità – che ha caratterizzato 175 anni di prassi costituzionale – a permettere alla Svizzera di utilizzare al meglio la neutralità per salvaguardare i suoi interessi di politica estera e di politica di sicurezza.

Un concetto rigido di neutralità renderebbe difficile l'adattamento alle nuove circostanze, indispensabile per affrontare le sfide che la politica estera si trova di fronte. La cooperazione in materia di sicurezza e difesa ne risulterebbe fortemente ostacolata, con un conseguente indebolimento delle capacità di difesa della Svizzera. Anche l'affidabilità della Svizzera come fornitrice di beni d'armamento e componentistica per la difesa potrebbe essere messa in discussione, e il divieto di adottare determinate sanzioni limiterebbe fortemente il suo margine di manovra. Il mancato sostegno alle sanzioni contro Stati che violano il diritto internazionale potrebbe avere conseguenze

in termini di politica estera, economica e di sicurezza, oltre a provocare danni alla reputazione del Paese.

Proposta del Consiglio federale

Con il presente messaggio, il Consiglio federale propone pertanto alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» senza opporvi un controprogetto diretto o indiretto.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 54a² 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 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.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» è stata sottoposta a esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 25 ottobre 2022 e depositata l'11 aprile 2024 con le firme necessarie.

Con decisione del 28 maggio 2024, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 129 806 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta alcun controprogetto, né diretto né indiretto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro

¹ RS 101

² La numerazione definitiva del presente articolo sarà stabilita dopo la votazione popolare dalla Cancelleria federale; questa la coordinerà con le altre disposizioni vigenti della Costituzione federale.

³ FF 2022 2694

⁴ FF 2024 1206

⁵ RS 171.10

l'11 aprile 2025. Ai sensi dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro l'11 ottobre 2026.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i suoi singoli elementi sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Situazione iniziale e genesi dell'iniziativa

2.1 Normativa attuale e prassi in materia di neutralità

Dalla fondazione dello Stato federale nel 1848, la neutralità della Svizzera viene menzionata nella Costituzione federale senza però essere definita in termini di contenuto. Le disposizioni materiali relative alla neutralità si evincono dal diritto internazionale pubblico. In questo quadro giuridico, il Consiglio federale ha sempre sviluppato in modo flessibile la sua prassi in materia di neutralità, nell'interesse della Svizzera e adeguandola alle circostanze. È questa flessibilità, che si è dimostrata valida, che l'iniziativa vuole modificare: il suo scopo è inserire alcune disposizioni materiali relative alla neutralità direttamente nella Costituzione federale e vietare, in futuro, l'adozione di sanzioni contro Stati belligeranti – ad eccezione di quelle decise dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) – nonché alcune forme di cooperazione nell'ambito della politica di sicurezza. In questo modo mira a modificare sia l'attuale regolamentazione della neutralità (che non prevede alcuna definizione materiale nella Costituzione) sia la sua prassi attuale, in particolare la politica delle sanzioni e la cooperazione nell'ambito della politica di sicurezza.

2.2 Attuali basi legali della neutralità

2.2.1 Diritto svizzero

La Costituzione federale vigente stabilisce che la neutralità è di competenza delle autorità federali e prevede che il Consiglio federale e l'Assemblea federale possono adottare provvedimenti «a tutela [...] della neutralità della Svizzera» (art. 173 cpv. 1 lett. a e 185 cpv. 1 Cost.), non precisa tuttavia come si espliciti tale neutralità. Varie

leggi federali fanno esplicitamente o implicitamente riferimento alla neutralità senza comunque definirne il contenuto⁶.

2.2.2 Diritto internazionale pubblico

La prima dichiarazione ufficiale di neutralità risale alla Dieta federale del 1674 della Vecchia Confederazione. L'invasione della Svizzera da parte delle truppe francesi nell'anno 1798 segna la fine della Vecchia Confederazione e della neutralità così come era stata praticata fino a quel momento. La nascita della neutralità permanente risale al 13 novembre 1813, quando la Dieta federale si affranca dal protettorato francese e dichiara la sua indipendenza e la sua neutralità, riconosciuta per la prima volta dalle principali potenze europee in occasione della Conferenza di pace di Parigi del 1815 e sancita così dal diritto internazionale. Da allora lo statuto di Stato permanentemente neutrale della Svizzera fa parte del diritto internazionale consuetudinario e la comunità internazionale lo ha nuovamente riconosciuto nel 2002, all'atto della sua adesione all'ONU. In quanto Stato permanentemente neutrale la Svizzera non decide caso per caso se rimanere o meno neutrale in caso di conflitti tra Stati: è neutrale in tutti i conflitti militari interstatali.

Il diritto internazionale pubblico non disciplina solo lo statuto di neutralità permanente della Svizzera, ma anche i diritti e i doveri di uno Stato neutrale. L'insieme di questi diritti e doveri definiti dal diritto internazionale costituisce il diritto della neutralità. Questo diritto si è sviluppato nel corso del XIX secolo sotto forma di diritto consuetudinario internazionale e nel 1907 è stato codificato in due Convenzioni dell'Aja⁷, alle quali la Svizzera ha aderito nel 1910. Si applica solo ai conflitti armati tra Stati, non ai conflitti armati interni come le guerre civili⁸, e disciplina i seguenti diritti e doveri tra le parti in conflitto e lo Stato neutrale:

Diritti dello Stato neutrale:

- diritto all'inviolabilità del suo territorio;
- diritto all'autodifesa, anche con mezzi militari;
- diritto a liberi scambi economici, purché non abbiano scopi militari.

⁶ Cfr. p. es. l'art. 1 della legge federale del 27 set. 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (RS **935.41**; rif. esplicito); l'art. 83 della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (RS **173.110**; rif. esplicito); l'art. 22a della legge federale del 13 dic. 1996 sul materiale bellico (RS **514.51**; rif. implicito); gli art. 66 e 66a della legge militare del 3 feb. 1995 (RS **510.10**; rif. implicito).

⁷ Convenzione del 18 ott. 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (V Convenzione dell'Aja, RS **0.515.21**) e Convenzione del 18 ott. 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima (XIII Convenzione dell'Aja, RS **0.515.22**).

⁸ Cfr. anche i commenti della Corte internazionale di giustizia in *Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*, parere consultivo, CIG, Recueil 1996, pag. 226, n. marg. 88 e 89.

Doveri dello Stato neutrale:

- divieto di mettere a disposizione delle parti belligeranti il territorio nazionale; ciò implica la capacità di assicurare l'inviolabilità del proprio territorio, nei limiti di quanto ragionevolmente esigibile;
- divieto di fornire sostegno militare nel quadro di un conflitto armato;
- divieto di fornire alle parti belligeranti beni di rilevanza bellica provenienti dalle proprie scorte statali; principio della parità di trattamento in caso di restrizioni alle esportazioni private di beni di rilevanza bellica;
- effetto preliminare: divieto, per uno Stato neutrale, di creare, in tempo di pace, situazioni che, in caso di guerra, gli impedirebbero di rispettare i suoi doveri. In particolare, uno Stato neutrale non può aderire a un'alleanza militare che prevede un obbligo di assistenza reciproca né può autorizzare lo stationamento sul proprio territorio di forze armate straniere.

Già nel 1907 non era stato possibile codificare nelle Convenzioni dell'Aja tutti gli aspetti inerenti alla neutralità⁹. Da allora sono emerse anche nuove problematiche per le quali le Convenzioni non prevedono regole specifiche. Esempio in questo senso è il ruolo della neutralità in caso di ciberattacchi. Le disposizioni del diritto della neutralità devono pertanto essere sempre interpretate e applicate a nuove circostanze. Il diritto della neutralità si sviluppa così in linea con la prassi dello Stato e la convinzione giuridica.

In assenza di disposizioni legali possono essere considerate rilevanti anche altre considerazioni sulla neutralità, che vanno a costituire l'architettura della politica di neutralità. Si tratta di misure complementari agli obblighi giuridici che possono essere adottate per garantire il riconoscimento e l'efficacia dello statuto giuridico della neutralità in uno specifico contesto e rafforzarne la credibilità. L'obiettivo è fare in modo che la neutralità svizzera sia effettivamente rispettata dagli Stati. Un esempio di misura legata alla politica di neutralità si presenta quando la Svizzera si rifiuta di intrattenere contatti ad alto livello con una parte belligerante anche se tali contatti sarebbero legalmente consentiti. La Svizzera ha un margine di manovra molto più ampio nella definizione della sua politica di neutralità, e quindi una maggiore flessibilità nell'applicazione delle relative misure, rispetto a quello di cui dispone nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto della neutralità (cfr. rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2022¹⁰ in adempimento del postulato 22.3385 [rapporto sulla neutralità 2022]).

La relazione tra il diritto della neutralità codificato nelle Convenzioni del 1907 e lo Statuto delle Nazioni Unite¹¹ del 1945 solleva questioni giuridiche particolari. Alcuni interpreti del diritto internazionale sostengono che lo Statuto dell'ONU abbia reso

⁹ Cfr. il messaggio del 28 dic. 1908 concernente i risultati della seconda conferenza internazionale di pace dell'Aja del 1907 (disponibile in ted. BB1 1909 I 1 pag. 40 e in franc. FF 1909 I 97 pag. 134).

¹⁰ Disponibile su: www.parlamento.ch > 22.3385 > Rapporto in adempimento dell'inter-vento parlamentare (disponibile in ted. e franc.).

¹¹ Statuto delle Nazioni Unite del 26 giu. 1945, entrato in vigore per la Svizzera il 10 sett. 2002 (RS 0.120).

obsoleto il diritto della neutralità¹². Questa posizione non corrisponde però a quella della maggioranza degli specialisti in materia. Secondo la prassi prevalente degli Stati e la dottrina dominante, il diritto della neutralità rimane applicabile, anche a fronte di gravi violazioni dello Statuto dell'Organizzazione, finché il Consiglio di sicurezza, in quanto organo competente, non prende alcuna misura contro chi le ha commesse. Le regole fissate dallo Statuto delle Nazioni Unite e il diritto della neutralità, di conseguenza, coesistono¹³. La Svizzera ha sottolineato questo aspetto quando è entrata a far parte dell'ONU nel 2002, dichiarando esplicitamente, nella sua domanda di adesione, la volontà di conservare la propria neutralità¹⁴ e assicurando contemporaneamente il rispetto dei doveri connessi al diritto della neutralità e di quelli sanciti dallo Statuto dell'Organizzazione.

Poiché il diritto della neutralità è parte del diritto internazionale, è necessario tenere conto del rapporto tra diritto internazionale pubblico e diritto nazionale conformemente a quanto stabilito dalla Costituzione federale. In Svizzera vige il sistema monistico, di conseguenza una norma del diritto internazionale diventa automaticamente parte dell'ordinamento giuridico nazionale senza che a tal fine sia necessario un atto di trasposizione. Per il Tribunale federale il diritto internazionale prevale sul diritto interno, in particolare quando si tratta di diritti garantiti dai diritti dell'uomo, anche se non è stato chiarito in maniera definitiva in che misura possano sussistere alcune eccezioni a favore del diritto nazionale¹⁵. In questo quadro, nell'applicazione del diritto svizzero occorre tenere conto anche del diritto della neutralità.

2.3 Prassi del Consiglio federale

Nel corso degli anni, il Consiglio federale ha sviluppato continuamente la propria prassi in materia di neutralità, tenendo conto degli interessi della Svizzera, del contesto internazionale e dell'evoluzione del diritto internazionale. In genere si distingue tra il periodo precedente la pubblicazione del rapporto del Consiglio federale del 29 novembre 1993¹⁶ sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, annesso: rapporto sulla neutralità (rapporto sulla neutralità 1993) e la prassi seguita successivamente. Le decisioni prese sulla base del concetto di neutralità e in applicazione del diritto della neutralità e della politica di neutralità costituiscono nel loro insieme la prassi della Svizzera in questo ambito; in altri termini queste decisioni descrivono in che modo lo Stato interessato applica la neutralità¹⁷.

¹² Cfr. p. es. Thomas Cottier, «Die exzessive Neutralitätspolitik führt in die Einsamkeit», in *Neue Zürcher Zeitung* del 15 giu. 2022.

¹³ Cfr. *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II, parte seconda, cfr. in particolare l'art. 17 e il relativo commento ufficiale. Cfr. anche i commenti della Corte internazionale di giustizia in *Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*, parere consultivo, CIG, Recueil 1996, pag. 226, n. marg. 88 seg.

¹⁴ Assemblea generale Consiglio di sicurezza (24 lug. 2002): Application of the Swiss Confederation for admission to membership in the United Nations UN Doc. A/56/1009-S/2002/801. Disponibile su: documents.un.org.

¹⁵ DTF **125** II 417 pag. 425; **136** III 168 consid. 3.3.4; **139** I 16 consid. 5.1; **142** II 35 consid. 3.2; **148** II 169 consid. 5.3.

¹⁶ FF **1994** I 130

¹⁷ Cfr. rapporto sulla neutralità 2022, pag. 32 seg.

Circondata da belligeranti, la Svizzera rimane neutrale durante la Prima guerra mondiale. La sua neutralità viene rispettata dagli Stati in guerra e il Paese non è coinvolto nel conflitto, diversamente da altri Paesi europei, neutrali e non neutrali. In questa fase la neutralità contribuisce anche a preservare la coesione interna, messa a dura prova dalle differenze linguistiche, regionali e confessionali. Nel 1920, con l'adesione alla Società delle Nazioni (SdN), la Svizzera ottiene un ulteriore riconoscimento internazionale della sua neutralità permanente e si impegna a riprendere le sanzioni economiche, ma non quelle militari, emanate dalla SdN (è la cosiddetta neutralità differenziata)¹⁸. A fronte degli eventi drammatici che porteranno allo scoppio della Seconda guerra mondiale, nel 1938 la Svizzera decide, con il consenso del Consiglio della SdN, di ridurre al minimo il proprio coinvolgimento nelle attività dell'Organizzazione e di rinunciare completamente alle sanzioni (è la cosiddetta neutralità integrale)¹⁹. La neutralità integrale determina il comportamento della Svizzera durante la Seconda guerra mondiale. Data la difficile situazione geopolitica, il periodo del conflitto è tuttavia caratterizzato da ripetute violazioni del diritto della neutralità²⁰. Benché sotto il profilo ideologico ed economico sia saldamente integrata nel blocco occidentale, anche durante la Guerra fredda la Svizzera evita di partecipare a istituzioni politiche o militari multilaterali, inizialmente non aderisce all'ONU e mantiene le distanze dal processo di unificazione europea²¹. Nel 1951 decide di partecipare in maniera informale alla politica di embargo contro il blocco comunista²². Dal 1960 il Consiglio federale comincia a prendere le distanze da questo concetto esteso di neutralità. Nel 1963 la Svizzera aderisce al Consiglio d'Europa e dagli anni Settanta si impegna in seno alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (dal 1995: Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, OSCE). La caduta del muro di Berlino nel 1989 porta con sé un cambiamento radicale e segna la fine della Guerra fredda. L'anno successivo il Consiglio di sicurezza dell'ONU adotta inoltre sanzioni contro l'Iraq in

¹⁸ «L'accession de la Suisse comme membre de la Société des Nations. Résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations (13 feb. 1920)», in Sacha Zala, Marc Perrenoud (a cura di), *La Suisse et la construction du multilatéralisme*, vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946, Quaderni di Dodis – Fonti, vol. 14, doc. 18, Berna, 2019; disponibile su: www.dodis.ch/1721.

¹⁹ Cfr. a questo proposito «Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique, P. Bonna, aux Légations de Suisse (11 mag. 1938)», in Oscar Gauye (a cura di), *Diplomatic Documents of Switzerland*, vol. 12, doc. 293, Berna, 1994; disponibile su: www.dodis.ch/46553; *Neutralité de la Confédération suisse dans le cadre de la Société des Nations* (11 mag. 1938), disponibile su: www.dodis.ch/54194; «Résolution du Conseil de la SdN concernant la neutralité intégrale de la Suisse (14 mag. 1938)», in Sacha Zala, Marc Perrenoud (a cura di), *La Suisse et la construction du multilatéralisme*, vol. 2. Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946, Quaderni di Dodis – Fonti, vol. 14, doc. 41, Berna, 2019, disponibile su: www.dodis.ch/54174.

²⁰ Cfr. p. es. la sintesi effettuata da Alois Riklin, «Neutrality at an end? 500 Jahre Neutralität der Schweiz», in *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 125 (2006), pagg. 583–598, in particolare 590.

²¹ Cfr. p. es. le linee guida del Dipartimento politico del 1954 ([dottrina Bindschedler](http://www.dodis.ch/9564)) in *Der Begriff der Neutralität* (26 nov. 1954), disponibile su: www.dodis.ch/9564.

²² Cfr. p. es. Hotz-Lindner-Agreement (1951) e Commercio est-ovest (1945–1990), documenti diplomatici collegati, disponibili su: dodis.ch/T1803. Cfr. inoltre «Nr. 1491. Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel (27 lug. 1951)», in Antoine Fleury et al. (a cura di), *Documenti diplomatici svizzeri*, vol. 18, doc. 106, Zurigo, 2001, disponibile su: dodis.ch/7230.

risposta all'invasione del Kuwait. Anche se in quel momento la Svizzera non è membro dell'ONU, per la prima volta il Consiglio federale decide di adottare le sanzioni non militari imposte dalle Nazioni Unite²³.

Nel 1993 il Consiglio federale presenta il rapporto sulla neutralità 1993 che ancora oggi rappresenta la base del concetto di neutralità della Svizzera. Nel rapporto l'Esecutivo si dice convinto che «nell'attuale fase di transizione e d'incertezza la neutralità costituisca ancora uno strumento efficace della politica estera e di sicurezza della Svizzera, utile inoltre alla tutela dei nostri interessi nazionali»²⁴. Il rapporto sulla neutralità del 1993 fissa i seguenti punti chiave:

- la neutralità non si applica nel caso di misure deliberate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU;
- è possibile la ripresa autonoma di misure coercitive non militari dell'ONU e la partecipazione a misure militari dell'Organizzazione;
- le sanzioni decise al di fuori delle Nazioni Unite possono servire a mantenere la pace e l'ordine internazionale; la partecipazione a tali misure è dunque possibile in singoli casi sulla base di un'ampia ponderazione degli interessi;
- la neutralità non è un ostacolo all'adesione all'UE;
- i buoni uffici rappresentano un contributo attivo alla pace e conferiscono «nel contempo alla neutralità una certa funzione universale»²⁵;
- a complemento della neutralità appare opportuno rivedere la posizione restrittiva adottata fino a quel momento a favore di una maggiore cooperazione con altri Stati.

In lavori successivi il Consiglio federale ha confermato questi punti chiave e li ha ulteriormente sviluppati²⁶, per esempio nel suo rapporto del 2015 sulla compatibilità della neutralità con la candidatura della Svizzera al Consiglio di sicurezza dell'ONU, in cui è giunto alla conclusione che tale partecipazione non avrebbe comportato alcun obbligo aggiuntivo²⁷.

²³ Cfr. a questo proposito l'appunto «Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait aus der Sicht der schweizerischen Neutralität» (15 ago. 1990), in Sacha Zala et. al. (a cura di), *Documenti diplomatici svizzeri*, vol. 1990, doc. 30, Berna, 2021, disponibile su: www.dodis.ch/54497. Cfr. anche il compendio tematico concernente le sanzioni dell'ONU contro l'Iraq e il Kuwait (1990), disponibile su: www.dodis.ch/T1674.

²⁴ Rapporto sulla neutralità 1993, pag. 184.

²⁵ Rapporto sulla neutralità 1993, pag. 192.

²⁶ Rapporto del gruppo di lavoro interdipartimentale del 30 ago. 2000, disponibile su www.dfae.admin.ch > Politica estera > Diritto internazionale pubblico > Neutralità > Rapporto sulla prassi della neutralità nel Kosovo; messaggio del 20 dic. 2000 concernente la legge sugli embarghi, FF 2001 1247; «La neutralità alla prova nel conflitto in Iraq», sintesi della pratica svizzera della neutralità durante il conflitto in Iraq in risposta al postulato Reimann (03.3066) e alla mozione del gruppo UDC (03.3050) del 2 dic. 2005, FF 2005 6211.

²⁷ Rapporto del Consiglio federale del 5 giu. 2015 in adempimento del postulato 13.3005 della Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) del 15 gen. 2013, disponibile su: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Il Consiglio federale approva il rapporto sulla candidatura della Svizzera a un seggio non permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU.

La prassi seguita dopo il 1993 dimostra, più chiaramente ancora di quanto fatto a partire dagli anni Sessanta, che il Consiglio federale ha sempre utilizzato il margine di manovra a sua disposizione nell'interesse della Svizzera. Nel contesto del conflitto in Kosovo del 1998–1999, l'Esecutivo ha per esempio deciso, sulla base dell'interpretazione del diritto internazionale e della prassi degli Stati, che in assenza di una decisione del Consiglio di sicurezza dell'ONU andava applicato il principio di neutralità. Contemporaneamente, la Svizzera ha adottato per la prima volta le sanzioni dell'Unione europea (UE), anche se, per ragioni legate al diritto della neutralità, non ha aderito all'embargo sul petrolio disposto dall'UE contro la Jugoslavia perché il petrolio è stato considerato dal Consiglio federale un bene avente rilevanza bellica. Durante la guerra in Iraq del 2003 il Consiglio federale ha ritenuto di dover assumere una posizione neutrale poiché l'intervento militare di Stati Uniti, Regno Unito e altri partner della coalizione non era stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU²⁸.

Dal momento della sua adesione alle Nazioni Unite, nel 2002, la Svizzera è tenuta a riprendere le sanzioni dell'ONU. A causa dell'embargo sugli armamenti imposto all'Iraq dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, non era possibile applicare il principio della parità di trattamento previsto dal diritto della neutralità; il Consiglio federale ha tuttavia deciso, soprattutto per questioni di politica della neutralità, di adottare una prassi restrittiva in materia di autorizzazione delle esportazioni verso gli Stati Uniti e la Gran Bretagna introducendo una procedura di autorizzazione estesa. Dal 2006 è in vigore un regime di sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro l'Iran connesso al suo programma nucleare e alla conseguente violazione degli obblighi previsti dal diritto internazionale, a cui la Svizzera ha aderito in quanto membro dell'ONU. Nel 2011, quando i Paesi dell'UE e altri Stati hanno deciso di adottare ulteriori sanzioni contro l'Iran, l'Esecutivo ha agito invece in un altro modo riprendendole solo in parte, perché in quel momento non si poteva escludere lo scoppio di un conflitto armato internazionale e di conseguenza il sussistere di un caso di neutralità. Nella valutazione ha inoltre preso in considerazione i requisiti di credibilità derivanti dal mandato assunto dalla Svizzera in qualità di potenza protettrice per la tutela degli interessi tra Stati Uniti e Iran. Allo stesso modo, nell'applicare la neutralità nel contesto dell'intervento militare della Russia nell'Ucraina orientale e dell'annessione della Crimea nel 2014, la Svizzera ha tenuto conto del proprio ruolo di presidente dell'OSCE nelle attività di mediazione volte a individuare una soluzione pacifica. Il Consiglio federale ha deciso pertanto di adottare pienamente le sanzioni dell'UE concernenti il non riconoscimento dell'annessione della Crimea, mentre in tutti gli altri ambiti sono stati adottati vari provvedimenti per impedire l'aggiramento delle sanzioni.

L'Esecutivo ha poi seguito un approccio analogo nel caso di conflitti armati interni che presentano una dimensione internazionale. Nel 2011, nel contesto delle Primavere arabe, quando il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha autorizzato gli Stati a prendere le misure necessarie, in particolare sotto forma di operazioni aeree, per difendere la popolazione civile dagli attacchi armati del regime di Gheddafi (risoluzione 1973 sulla Libia), il Consiglio federale ha approvato le relative richieste di transito. Sempre nel 2011, la Svizzera ha ripreso integralmente le sanzioni imposte dall'UE alla Siria in

²⁸ «La neutralità alla prova nel conflitto in Iraq», sintesi della pratica svizzera della neutralità durante il conflitto in Iraq in risposta al postulato Reimann (03.3066) e alla mozione del gruppo UDC (03.3050) del 2 dic. 2005, FF **2005** 6211, pag. 6230.

risposta alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo commesse dal regime di Assad. Tuttavia, quando, dal 2014, gli Stati Uniti e altri Stati hanno cominciato a effettuare attacchi aerei contro l'organizzazione terroristica del cosiddetto Stato islamico in Siria, le autorità svizzere, in mancanza delle necessarie risoluzioni del Consiglio di sicurezza e per ragioni legate alla politica di neutralità, hanno respinto le richieste di autorizzazione di transito per i voli diretti verso le zone di conflitto. Dal 2014 nello Yemen è in corso un conflitto armato interno tra il Governo e i ribelli Houthi che ha una dimensione internazionale poiché una coalizione di Stati guidata dall'Arabia Saudita sostiene il Governo yemenita mentre l'Iran sembra sostenere gli Houthi pur non intervenendo militarmente nel Paese. Nell'ottica del mantenimento della pace, della sicurezza internazionale e della stabilità regionale, il Consiglio federale ha deciso dunque di non esportare materiale bellico verso gli Stati della coalizione qualora vi fosse motivo di ritenere che tale materiale potesse essere utilizzato nel conflitto.

Dall'inizio dell'aggressione militare della Russia contro l'Ucraina, nel 2022, il Consiglio di sicurezza dell'ONU non è stato in grado di approvare alcuna risoluzione in merito a causa dell'opposizione della Russia, membro permanente con diritto di veto. Il Consiglio federale ha deciso quindi, conformemente ai suoi obblighi sanciti dal diritto internazionale e alla prassi seguita fino a quel momento, di condannare fermamente le gravi violazioni del diritto internazionale da parte della Russia e di adottare le sanzioni dell'UE, una scelta motivata sia dalle gravissime violazioni commesse rispetto alla situazione del 2014 che dalla mancata disponibilità della Russia a negoziare.

Se, nel quadro delle sanzioni, la Svizzera è tenuta a limitare l'esportazione o il transito di beni di rilevanza bellica destinati a una delle parti belligeranti, in virtù del diritto della neutralità deve applicare la stessa restrizione anche nei confronti dell'altra parte (principio della parità di trattamento). Il Consiglio federale ha imposto tali limitazioni all'Ucraina nel caso di determinati beni militari o di beni a duplice impiego qualora siano destinati a un destinatario finale o a un uso finale di natura militare, per evitare che materiale utilizzabile a fini bellici favorisca l'Ucraina in quanto parte belligerante. Per quanto riguarda il materiale bellico, la relativa legge (legge federale del 13 dicembre 1996²⁹ sul materiale bellico, LMB) vieta già le esportazioni verso Paesi implicati in un conflitto armato internazionale, come è il caso della Russia e dell'Ucraina. Nella sua valutazione il Consiglio federale ha anche tenuto conto delle peculiarità svizzere: non ha per esempio ripreso il divieto di trasmissione imposto ad alcuni media russi, ritenendolo incompatibile con la concezione svizzera della libertà di espressione.

Va inoltre menzionata la regolamentazione relativa alla non riesportazione quando si tratta di esportazioni di materiale bellico. Secondo l'articolo 18 capoverso 1 LMB, gli acquirenti statali di materiale bellico svizzero devono sottoscrivere una cosiddetta dichiarazione di non riesportazione in cui si impegnano a non cedere ad altri il materiale senza il previo consenso delle autorità svizzere preposte al rilascio dell'autorizzazione. Né la LMB né la relativa ordinanza (ordinanza del 25 febbraio 1998³⁰ sul materiale bellico, OMB) definiscono esplicitamente i criteri in base ai quali la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) o il Consiglio federale valutano le richieste di riespor-

²⁹ RS 514.51

³⁰ RS 514.511

tazione dei Governi stranieri. Nella pratica, tuttavia, le autorità competenti applicano gli stessi criteri previsti per l'esportazione diretta di materiale bellico definiti negli articoli 22 e 22a LMB, che vietano l'esportazione (e di conseguenza anche il successivo trasferimento) di questo materiale verso Paesi coinvolti in un conflitto armato internazionale. Anche considerazioni relative alla neutralità possono svolgere un ruolo nella valutazione, in particolare il principio della parità di trattamento, come nel caso dell'Ucraina. Il Consiglio federale ha respinto ripetutamente richieste di questo tipo con la motivazione che l'autorizzazione delle autorità svizzere alla riesportazione di materiale bellico svizzero da parte di Stati terzi verso l'Ucraina avrebbe violato le disposizioni della legge federale sul materiale bellico e gli obblighi sanciti dal diritto della neutralità favorendo una delle parti belligeranti. L'Esecutivo ha tuttavia precisato che il diritto della neutralità non prevede alcuna disposizione relativa alle catene del valore internazionali e che la fornitura di materiale bellico sotto forma di singole parti o di assemblaggi ai Paesi elencati nell'allegato 2 dell'OMB resta possibile a determinate condizioni³¹. L'iniziativa popolare non affronta la problematica dell'esportazione di materiale bellico o della dichiarazione di non riesportazione e pertanto non dovrebbe comportare alcun cambiamento in questo ambito.

Le considerazioni esposte sin qui dimostrano che la flessibilità nell'ambito della politica estera e nell'applicazione della neutralità si è dimostrata valida. Il Consiglio federale può così ricorrere alla neutralità per difendere nel migliore dei modi gli interessi e i valori della Svizzera e quelli della comunità internazionale tenendo conto degli imperativi della solidarietà globale. Ogni singolo caso viene analizzato approfonditamente prendendo in considerazione i vari aspetti connessi alla politica estera, inclusi quelli derivanti dalla politica di neutralità.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Secondo il comitato promotore, scopo dell'iniziativa è preservare la neutralità in modo che la Svizzera sia rispettata da tutti i Paesi del mondo come Stato rigorosamente neutrale e affidabile e possa mettere a disposizione i propri buoni uffici in qualità di mediatrice. Per raggiungere questo obiettivo, l'iniziativa vuole introdurre nella Costituzione, tramite una nuova disposizione – l'articolo 54a –, uno specifico concetto e di conseguenza una determinata forma di neutralità. Questa neutralità dovrebbe essere fatta valere sempre e senza eccezioni; dovrebbe essere armata e la Svizzera dovrebbe avere un esercito in grado di difendere il Paese e la sua popolazione in caso di aggressione. Essa dovrebbe inoltre essere caratterizzata dalla presa di distanza da alleanze militari e politiche e dalla rinuncia all'applicazione di misure coercitive non militari. Per il comitato promotore, sancire in modo chiaro questo concetto di neutralità svizzera garantirebbe il suo mantenimento nel senso di una «neutralità incondizionata» intesa come pilastro dello Stato. In questo modo la Svizzera sarebbe maggiormente protetta da possibili attacchi. Un simile concetto di neutralità rafforzerebbe

³¹ Cfr. rapporto sulla neutralità 2022, pag. 21.

infine l'orientamento multilaterale della politica estera svizzera e la politica di pace del Paese, buoni uffici compresi³².

3.2 Tenore della normativa proposta

Secondo il testo dell'iniziativa, la neutralità svizzera dovrebbe essere strutturata come segue:

- la Svizzera è neutrale e la «neutralità svizzera» è permanente e armata;
- la Svizzera non può aderire ad alcuna alleanza militare o di difesa; l'unica eccezione tollerata è la cooperazione con alleanze di questo tipo in caso di aggressione diretta contro la Svizzera o di atti preparatori in vista di una simile aggressione;
- la Svizzera non partecipa a conflitti militari tra Paesi terzi;
- la Svizzera si astiene dal prendere misure coercitive non militari (sanzioni) contro Stati belligeranti, tranne che nell'ambito dell'ONU. In questo caso la Svizzera continua ad adempiere i propri doveri di Stato membro. Può prendere provvedimenti per impedire l'elusione di misure coercitive non militari decise da altri Stati;
- la Svizzera si avvale della propria neutralità permanente per offrire i suoi buoni uffici allo scopo di prevenire e risolvere conflitti e resta a disposizione in qualità di mediatrice.

3.3 Interpretazione e commento del testo dell'iniziativa

Alcune disposizioni del testo dell'iniziativa corrispondono alla situazione giuridica attuale e alla prassi invalsa. Esistono tuttavia anche significative differenze e l'iniziativa solleva varie questioni interpretative.

3.3.1 Art. 54a cpv. 1 P-Cost.

3.3.1.1 «La Svizzera è neutrale»

L'iniziativa mira a iscrivere esplicitamente nella Costituzione federale la neutralità della Svizzera come principio alla base delle relazioni con l'estero (cap. 2 sez. 1 Cost.) e quindi della politica estera. Secondo la prassi seguita finora dalla Svizzera, la neutralità è uno strumento della politica di sicurezza e della politica estera che permette di tutelare interessi sanciti dalla Costituzione federale, come l'indipendenza e la sicurezza (art. 2 cpv. 1, 54 cpv. 2 e 57 cpv. 1 Cost.), la comune prosperità (art. 2 cpv. 2 e 54 cpv. 2 Cost.), la coesione interna del Paese (art. 2 cpv. 2 Cost.), l'instaurazione di

³² Cfr. l'argomentario del comitato promotore dell'iniziativa sulla neutralità, disponibile su: www.neutralitaet-ja.ch > Argomentario.

un ordine internazionale giusto e pacifico e la conservazione duratura delle basi naturali della vita (art. 2 cpv. 4 e 54 cpv. 2 Cost.)³³. Il passaggio dal carattere strumentale della neutralità alla sua definizione come principio di politica estera non è in diretta contraddizione con le attuali disposizioni della Costituzione federale. In che modo questo principio possa collegarsi agli altri principi di base della politica estera sanciti dall'articolo 54 della Costituzione federale dovrà tuttavia essere chiarito nella pratica sulla base dei casi concreti³⁴.

3.3.1.2 «La sua neutralità è permanente e armata»

Il fatto che la neutralità svizzera sia permanente risulta già dalla sua consacrazione nel diritto internazionale con il trattato di pace di Parigi del 1815. Alla Conferenza di pace di Parigi le principali potenze europee hanno riconosciuto la neutralità «permanente» della Svizzera garantendo l'inviolabilità del suo territorio. La neutralità svizzera è stata così riconosciuta per la prima volta dal diritto internazionale pubblico. Uno Stato permanentemente neutrale è uno Stato che non partecipa in nessun caso a una guerra tra Stati, non provoca alcuna guerra e non si lascia coinvolgere in alcun conflitto. La neutralità permanente è di conseguenza in primo luogo un impegno per la pace. Ai sensi del diritto internazionale, anche la neutralità «permanente» può tuttavia essere denunciata unilateralmente.

Che la Svizzera disponga di un esercito è una conseguenza del dovere dello Stato neutrale, derivante dal diritto della neutralità, di non mettere il proprio territorio a disposizione di parti in conflitto. L'esercito contribuisce a imporre lo statuto di neutralità e impedisce che del territorio del Paese venga fatto un uso improprio a fini bellici. L'Esercito svizzero serve quindi non solo a difendere l'indipendenza e l'integrità territoriale della Svizzera, ma anche a prevenire atti contrari alla neutralità da parte di Stati belligeranti all'interno dei suoi confini. La neutralità armata permanente della Svizzera è stata riconosciuta a livello internazionale dalle principali potenze europee – Russia, Regno Unito, Prussia, Austria e Francia – all'indomani del Congresso di Vienna, in occasione della Conferenza di pace di Parigi del 1815.

³³ Cfr. p. es. i rapporti del 1993 e del 2022 sulla neutralità; il messaggio del 23 gen. 2013 concernente la legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero, FF **2013** 1505; il messaggio del 5 mar. 2021 concernente l'iniziativa popolare «Contro l'esportazione di armi in Paesi teatro di guerre civili (Iniziativa correttiva)» e il controprogetto indiretto (modifica della legge sul materiale bellico), FF **2021** 623.

³⁴ Cfr. p. es. Giovanni Biaggini, *Kommentar BV*, Zurigo 2017, art. 185 n. marg. 5, art. 54 n. marg. 17–21.

3.3.2 **Art. 54a cpv. 2 P-Cost.**

3.3.2.1 **«La Svizzera non aderisce ad alleanze militari o difensive»**

Il testo dell'iniziativa vieta alla Svizzera di aderire ad alleanze militari o difensive. Parla di alleanze militari e difensive in termini generali, senza specificare se queste alleanze debbano prevedere o meno un obbligo di assistenza reciproca. Un'alleanza militare ha come scopo la cooperazione militare tra Stati. Un'alleanza difensiva è una forma specifica di alleanza militare che si concentra sulla difesa collettiva dei suoi membri e di solito include la reciproca assistenza. La più nota alleanza militare che prevede questo obbligo di assistenza è l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO). Ma oltre alla NATO esistono numerose alleanze militari regionali che possono prevedere o non prevedere tale obbligo, per esempio l'alleanza militare trilaterale senza obbligo di assistenza reciproca tra Australia, Regno Unito e Stati Uniti (AUKUS).

3.3.2.2 **«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»**

Oltre alla questione dell'appartenenza ad alleanze militari e difensive, l'iniziativa affronta anche quella relativa ai requisiti per la cooperazione con queste alleanze: una collaborazione è possibile solo in caso di aggressione militare diretta contro la Svizzera o in caso di atti preparatori in vista di una simile aggressione, e non in un'ottica prospettica.

Per quanto riguarda l'espressione «aggressione militare diretta» il testo dell'iniziativa non contiene specificazioni e lo stesso vale per cosa dovrebbe essere considerato un «atto preparatorio» a una simile aggressione. Per un'interpretazione di tale questione si può fare ricorso al diritto internazionale. Dal punto di vista del diritto internazionale, un attacco (aggressione) si verifica quando uno Stato usa la propria forza militare contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato³⁵. Bisogna naturalmente tenere conto dell'intensità degli atti di violenza commessi: sia direttamente, per esempio attraverso l'intrusione di forze armate in territorio straniero, sia indirettamente, per esempio attraverso il sostegno statale offerto alle attività militari di un attore non statale rivolte contro un altro Stato. Un'azione offensiva non deve necessariamente essere compiuta con mezzi cinetici o meccanici oppure con armi. Un avversario potrebbe raggiungere i suoi obiettivi anche danneggiando infrastrutture fondamentali per il funzionamento dello Stato, dei processi economici e della vita sociale. Gli attacchi terroristici o i ciberattacchi di ampia portata possono essere considerati aggressioni armate. Nel caso del ciberspazio non è però ancora stato chiarito quando risulterebbero soddisfatti i criteri di un attacco ai sensi del diritto internazio-

³⁵ Definition of Aggression (1.1.1975), UN Doc. A/RES/3314 (XXIX), disponibile su: documents.un.org.

nale. L'intensità e le ripercussioni dell'aggressione sono determinanti per una sua classificazione. Anche un gran numero di piccoli atti di violenza può essere classificato come un attacco. Secondo la prassi vigente nell'ambito del diritto internazionale, un atto può essere considerato un «atto preparatorio» in vista di un'aggressione se serve a preparare un attacco armato imminente. Anche le operazioni informatiche possono essere utilizzate per preparare operazioni militari³⁶.

3.3.3 Art. 54a cpv. 3 P-Cost.

3.3.3.1 «La Svizzera non partecipa a scontri militari tra Stati terzi»

Il testo dell'iniziativa esclude la partecipazione della Svizzera a conflitti militari. Secondo il diritto internazionale, i conflitti militari devono essere classificati come conflitti armati internazionali. Si parla di conflitto armato internazionale quando il conflitto coinvolge due o più Stati che fanno ricorso alla forza armata.

3.3.3.2 «[...] e non adotta neanche misure coercitive non militari nei confronti di Stati belligeranti»

Secondo il testo dell'iniziativa, la Svizzera non può adottare misure coercitive non militari contro Stati belligeranti. Nel diritto internazionale le misure coercitive non militari sono misure adottate da uno Stato, da un gruppo di Stati o da un'organizzazione internazionale per mettere fine a una violazione del diritto internazionale senza ricorrere alla forza militare³⁷. In genere si parla di sanzioni. Lo Stato, con tutto il suo apparato e i suoi beni, è il classico destinatario delle sanzioni, ma anche individui e altri attori non statali possono essere interessati da tali misure. Le sanzioni possono consistere in embarghi sullo scambio di beni e servizi, sanzioni finanziarie o divieti di ingresso³⁸. Le misure coercitive non militari possono includere anche misure diplomatiche o l'esclusione di uno Stato da un'organizzazione internazionale³⁹.

In questo punto il testo dell'iniziativa richiede, sotto diversi aspetti, un'interpretazione. Da una parte, a causa del ricorso all'espressione «Stati belligeranti», non è chiaro se le misure coercitive non militari contro individui o altri attori non statali sarebbero ancora possibili. Non si capisce inoltre se il testo si riferisce solo a Stati in guerra contro altri Stati o anche a quelli che conducono una guerra contro determinati attori non statali, per esempio in caso di conflitto armato interno. Poiché il diritto della neutralità si applica solo ai conflitti interstatali, si può presumere che anche questa disposizione si applichi solo in caso di guerre tra Stati sovrani. Dall'altra parte, non è

³⁶ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 24 ago. 2016, FF **2016** 6979, pagg. 7070–7072.

³⁷ Andrea Marco Steingruber, *Embargogesetz Kurzkommentar*, Zurigo / San Gallo, 2023, pag. 19.

³⁸ Andrea Marco Steingruber, *Embargogesetz Kurzkommentar*, Zurigo / San Gallo, 2023, pagg. 17–19 e 22.

³⁹ Statuto delle Nazioni Unite del 26 giu. 1945, entrato in vigore per la Svizzera il 10 set. 2002 (RS **0.120**), art. 41.

chiaro in cosa consista esattamente l'obbligo per la Svizzera di non adottare misure coercitive non militari («non adotta neanche»). In virtù della legge del 22 marzo 2022⁴⁰ sugli embarghi la Confederazione può disporre misure coercitive per applicare le sanzioni adottate dall'ONU, dall'OSCE o dai suoi principali partner commerciali, in particolare l'UE, tese a garantire il rispetto del diritto internazionale. La relativa ponderazione si fonda su criteri di politica estera, politica economica esterna e legali. La legge sugli embarghi non fornisce alla Svizzera una base giuridica per imporre autonomamente sanzioni. Tuttavia, il Consiglio federale può imporre sanzioni anche unilateralmente sulla base dell'articolo 184 della Costituzione federale. Ciò vale in particolare per le misure diplomatiche, come l'espulsione di personale diplomatico dalla Svizzera⁴¹. È lecito quindi chiedersi se il testo dell'iniziativa si riferisca solo a misure adottate dalla Svizzera stessa o se debba essere interpretato nel senso che la Svizzera non può più aderire, sulla base della legge sugli embarghi, a sanzioni internazionali. Le argomentazioni del comitato promotore citano solo sanzioni economiche. Si può quindi supporre che la disposizione debba coprire almeno anche le sanzioni previste dalla legge sugli embarghi, tanto più che l'iniziativa stessa menziona le sanzioni dell'ONU.

3.3.3.3

«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»

Conformemente al testo dell'iniziativa, la Svizzera dovrebbe continuare ad adempiere i suoi obblighi nei confronti dell'ONU nel campo delle misure coercitive non militari. L'iniziativa fa riferimento all'obbligo della Svizzera, ai sensi del diritto internazionale, di attuare le sanzioni emanate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Secondo l'articolo 41 dello Statuto dell'ONU, il Consiglio di sicurezza può adottare misure coercitive non militari per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionali. L'obbligo di attuazione deriva dunque dall'adesione della Svizzera all'ONU⁴². Non è chiaro quale sarebbe la portata di questa riserva in caso di sanzioni decise dall'Assemblea generale dell'ONU. Dal momento che le risoluzioni dell'Assemblea non sono vincolanti, è quindi dubbio che essa sia applicabile.

L'iniziativa menziona anche la possibilità di adottare misure per prevenire l'elusione delle sanzioni imposte da altri Stati. Non si capisce se la dicitura «altri Stati» includa anche organizzazioni come l'UE o l'OSCE. Poiché le sanzioni sono attuate in ultima analisi dagli Stati membri di queste istituzioni, si può presumere che anche organizzazioni come l'UE rientrino nel campo di applicazione di questa disposizione. La Svizzera ha già adottato una serie di provvedimenti di questo tipo, per esempio dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014, al fine di impedire l'elusione delle sanzioni dell'UE. Allora la Svizzera aveva anche un ruolo particolare essendo

⁴⁰ RS 946.231

⁴¹ Cfr. il messaggio del 20 dic. 2000 concernente la legge sugli embarghi, FF 2001 1247, pagg. 1266 e 1269.

⁴² Statuto delle Nazioni Unite del 26 giu. 1945, art. 25.

investita della presidenza di turno dell'OSCE. Tali misure prevedevano soprattutto l'obbligo di ottenere un'autorizzazione all'emissione di strumenti finanziari a lungo termine per alcune banche e società russe e controlli più severi delle esportazioni. Per contrastare in modo efficace i tentativi di aggirare le sanzioni è necessario un rigoroso coordinamento internazionale. La Svizzera segue con attenzione le discussioni internazionali su questo tema e collabora strettamente con l'UE e altri partner⁴³.

3.3.4 Art. 54a cpv. 4 P-Cost.

3.3.4.1 «La Svizzera si avvale della propria neutralità permanente per prevenire e risolvere conflitti e offre i propri buoni uffici in qualità di mediatrice»

L'articolo 54a capoverso 4 stabilisce espressamente che la Svizzera deve utilizzare la sua neutralità permanente per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti e mettere a disposizione i suoi buoni uffici come mediatrice. Questo capoverso definisce quindi gli obiettivi della neutralità. In futuro, nel definire la politica estera il Consiglio federale si vedrebbe costretto a trovare un equilibrio tra la neutralità intesa come principio di politica estera e gli obiettivi perseguiti in tal modo, e gli altri interessi della Svizzera nel campo della politica estera e di sicurezza, tra cui si possono citare l'indipendenza e la sicurezza (art. 2 cpv. 1, 54 cpv. 2 e 57 cpv. 1 Cost.), la comune prosperità (art. 2 cpv. 2 e 54 cpv. 2 Cost.), la coesione interna del Paese (art. 2 cpv. 2 Cost.), l'instaurazione di un ordine internazionale giusto e pacifico e la conservazione duratura delle basi naturali della vita (art. 2 cpv. 4 e 54 cpv. 2 Cost.).

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Come illustrato sopra, l'iniziativa punta non solo a sancire la neutralità della Svizzera, ma anche a inserire nella Costituzione federale una sua specifica forma. In seguito a questa scelta ogni evoluzione del concetto di neutralità potrebbe avvenire solo tramite una revisione costituzionale. L'iniziativa metterebbe così fine a una prassi che si dimostra valida da 175 anni e che consiste in un'applicazione flessibile della neutralità, capace di tenere conto del contesto internazionale e degli sviluppi del diritto internazionale. In questo quadro il Consiglio federale ha sempre utilizzato la neutralità come uno strumento della politica di sicurezza, della politica estera e della politica economica adeguandola alle mutevoli circostanze internazionali per salvaguardare l'indipendenza e la sicurezza della Svizzera, il benessere comune, la coesione interna e i valori del Paese nonché un ordine internazionale pacifico e giusto. È questa flessibilità a permettere oggi alla Svizzera di cooperare, nell'ambito della politica di sicurezza, con alleanze militari, pur mantenendo la propria neutralità, a vantaggio delle proprie

⁴³ Ucraina: la Svizzera applica l'11° pacchetto di sanzioni (16 ago. 2023), disponibile su: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > Ucraina: la Svizzera applica l'11° pacchetto di sanzioni.

capacità di difesa. La possibilità di adottare sanzioni decidendo caso per caso risponde agli interessi della Svizzera, come il rispetto del diritto internazionale, la tutela dei suoi valori e la solidarietà con i suoi più importanti partner nel campo economico e della sicurezza oltre che sul piano della politica estera. Nell'instabile situazione globale attuale, iscrivere nella Costituzione un determinato concetto di neutralità, come vorrebbe l'iniziativa, non è pertanto opportuno. Di fondamentale importanza per una tutela ottimale degli interessi nazionali della Svizzera è piuttosto la flessibilità nell'applicazione della neutralità, nel rispetto delle disposizioni del diritto internazionale vigente.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Il testo dell'iniziativa rispecchia in parte la prassi del Consiglio federale. Quando se ne discosta, tuttavia, introduce cambiamenti che hanno notevoli ripercussioni.

4.2.1 Coerenza con la prassi attuale

4.2.1.1 Neutralità permanente e armata

«Permanente e armata» sono due caratteristiche della neutralità che il Consiglio federale ha sempre difeso e che sono anche sancite e riconosciute dal diritto internazionale. La Svizzera ha sempre perseguito una strategia di difesa nazionale il più possibile autonoma allo scopo di proteggere il suo territorio e la sua popolazione. Questo principio non è mai stato messo in discussione. Ciò tuttavia non significa che la Svizzera non potrebbe rinunciare unilateralmente al suo statuto di Paese neutrale e abbandonare la neutralità qualora lo ritenesse necessario per salvaguardare gli interessi nazionali. Ai sensi del diritto internazionale la neutralità non è un obbligo. Neanche l'esplicita iscrizione nella Costituzione di una neutralità permanente e armata modificherebbe questa situazione. La Svizzera ha inoltre il diritto di adattare e ridefinire la propria neutralità al mutare delle circostanze, nel rispetto dei doveri assunti ai sensi del diritto internazionale. Da questo punto di vista gode di un ampio margine di manovra purché osservi le disposizioni del diritto della neutralità. Secondo la legislazione attuale, l'abbandono della neutralità richiede la forma di una decisione di principio, in conformità al diritto internazionale. Il principio di buona fede prevede che la Svizzera informi adeguatamente gli altri Stati interessati rispetto all'abbandono della neutralità e non cambi bruscamente il suo statuto poco prima o durante un conflitto, a meno che non subisca un attacco diretto. Sul piano interno, secondo la dottrina costituzionale prevalente la rinuncia alla neutralità richiederebbe già oggi una revisione della Costituzione⁴⁴. Di conseguenza l'abbandono dello statuto di neutralità incontrerebbe notevoli ostacoli.

⁴⁴ Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Zurigo, 2023, pagg. 185–187 e 191–192.

4.2.1.2 Nessuna adesione a un'alleanza militare e difensiva che preveda l'obbligo di fornire assistenza

Già oggi la Svizzera non può aderire a un'alleanza difensiva che preveda un obbligo di fornire assistenza reciproca, come nel caso della NATO. Ciò deriva dall'effetto preliminare del diritto della neutralità, in base al quale uno Stato che ha scelto la neutralità permanente non può creare, in tempo di pace, situazioni che gli rendano impossibile rispettare i doveri derivanti dal diritto della neutralità in caso di guerra. Le attività in tempo di pace hanno un effetto anticipato in relazione a un potenziale conflitto armato internazionale.

4.2.1.3 Nessuna partecipazione a scontri militari

La Svizzera non partecipa a conflitti tra Paesi terzi dai tempi delle guerre napoleoniche e il diritto della neutralità esclude già oggi la partecipazione a tali conflitti militari. La Svizzera non può cedere ai belligeranti materiale bellico proveniente dalle proprie scorte militari o sostenere le ostilità con le proprie forze armate. Non può inoltre appoggiare militarmente nessuna delle parti in conflitto. Il diritto della neutralità non si applica invece ad azioni militari intraprese dagli Stati membri dell'ONU in esecuzione di decisioni del Consiglio di sicurezza. Ciò corrisponde all'attuale prassi della Svizzera.

4.2.1.4 Adozione di sanzioni dell'ONU

L'adozione di sanzioni ONU è in linea con la prassi del Consiglio federale dal 1993 ed è un obbligo per la Svizzera dalla sua adesione alle Nazioni Unite nel 2002. Il Consiglio federale ha ribadito più volte la compatibilità delle sanzioni con la neutralità, per esempio nei rapporti sulla neutralità del 1993 e del 2022 e nel messaggio del 20 dicembre 2000⁴⁵ concernente la legge sugli embarghi. Il diritto della neutralità non prevede né l'obbligo né il divieto di adottare misure coercitive non militari contro altri Stati.

4.2.1.5 Mantenimento della pace

La richiesta del comitato promotore dell'iniziativa che la Svizzera svolga il suo ruolo di mediatrice e utilizzi la sua neutralità per garantire la pace corrisponde già alla prassi del Consiglio federale. Nell'ambito dei buoni uffici la Svizzera vanta una lunga e proficua esperienza. I buoni uffici costituiscono uno strumento importante della politica estera svizzera, sono parte integrante della politica di neutralità e permettono al nostro Paese di dare un contributo attivo alla costruzione di un mondo pacifico. La Svizzera si adopera anche per promuovere lo Stato di diritto e partecipa alle attività di promozione civile o militare della pace. La neutralità, tuttavia, non è un prerequisito indi-

⁴⁵ FF 2001 1247

spensabile per svolgere queste attività. Il peso politico, le competenze multilaterali, la discrezione e l'esperienza nell'ambito della multiculturalità sono fattori sempre più importanti per l'esercizio dei buoni uffici. Nel caso della Svizzera, comunque, lo statuto di Paese neutrale può contribuire a rafforzare la credibilità di questo impegno e continuerà anche in futuro a essere un importante punto di forza. I buoni uffici sono espressione della solidarietà della Svizzera⁴⁶. Sancire esplicitamente questo singolo obiettivo di politica estera non avrebbe quindi alcun impatto sulla politica di neutralità.

4.2.2 Divergenze rispetto alla prassi corrente

4.2.2.1 Ripercussioni della definizione della neutralità come principio della politica estera

La decisione di introdurre esplicitamente uno specifico concetto di neutralità nella Costituzione federale comporta un abbandono della prassi flessibile seguita finora. La neutralità non è mai stata un concetto rigido e fine a se stesso; fin dalle sue origini è stata plasmata dal contesto e si è sviluppata a seconda delle realtà internazionali e degli interessi svizzeri in materia di politica estera e di politica interna. Sancirla come principio di politica estera ridurrebbe le possibilità di un suo uso flessibile perché non potrebbe più essere utilizzata come un duttile strumento per raggiungere obiettivi di politica estera, economica e di sicurezza. Questa flessibilità – applicata nei limiti del diritto della neutralità – ha svolto finora una funzione importante e ha permesso di salvaguardare al meglio gli interessi del Paese, in primo luogo la sicurezza e l'indipendenza, la prosperità, la coesione interna, e un ordine internazionale giusto e pacifico. Questi interessi hanno un peso diverso a seconda del contesto di politica estera e di sicurezza in cui si iscrivono. Il Consiglio federale ha ribadito più volte l'importanza di preservare la massima flessibilità, in particolare nel rapporto sulla neutralità del 1993 e più recentemente in quello del 2022⁴⁷.

In occasione di ogni revisione totale o parziale della Costituzione federale ci si è finora astenuti dal sancire la neutralità in quanto principio o in una forma specifica. Nel corso degli oltre 175 anni di storia della Costituzione federale svizzera, si è sempre ritenuto che ciò non fosse nell'interesse del Paese. Se l'iniziativa dovesse essere accettata, verrebbe in gran parte eliminato un margine di manovra importante per la tutela degli interessi della Svizzera e verrebbe meno la necessaria flessibilità nell'applicazione della neutralità. Qualsiasi adeguamento sostanziale richiederebbe, in futuro, una revisione costituzionale⁴⁸ che renderebbe molto più lenta una reazione alle mutate circostanze.

⁴⁶ Rapporto sulla neutralità 2022, pagg. 3 e 14.

⁴⁷ Rapporto sulla neutralità 2022.

⁴⁸ Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Zurigo, 2023, pag. 187, n. marg. 382, pag. 195, n. marg. 405.

4.2.2.2 Riperussioni in termini di alleanze militari e difensive

Allo stato attuale, l'adesione a un'alleanza che non prevede l'obbligo di assistenza reciproca sarebbe consentita dal diritto della neutralità, anche se sarebbe indispensabile effettuare una verifica preliminare degli aspetti legati alla politica di neutralità. Con l'accettazione dell'iniziativa, in futuro la partecipazione a una simile alleanza sarebbe legalmente vietata. Le alleanze militari regionali esistenti (come l'AUKUS) sono poco rilevanti per la Svizzera a causa della distanza geografica. Non si può tuttavia escludere che in futuro si sviluppino altri formati più interessanti. Prevedendo un divieto, l'iniziativa adotta un approccio restrittivo che non permetterebbe, in linea di principio, di effettuare alcuna valutazione dalla prospettiva del diritto della neutralità, quando invece sarebbe importante, proprio in questo caso, mantenere un certo grado di flessibilità a fronte del deterioramento della situazione di sicurezza in Europa e del clima generale molto instabile.

4.2.2.3 Riperussioni sulla cooperazione nell'ambito della politica di sicurezza

Secondo l'attuale prassi in materia di neutralità, la cooperazione nell'ambito della politica di sicurezza con le alleanze militari e difensive avviene nei limiti fissati dal diritto della neutralità. L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe un cambio di rotta nella politica di sicurezza. La cooperazione in materia di sicurezza e di difesa ne risulterebbe fortemente limitata. Conformemente al testo dell'iniziativa, la Svizzera non potrebbe per esempio partecipare a progetti di cooperazione con la NATO per formare personale specializzato sulle procedure di gestione e sulle sue responsabilità in caso di ciberattacchi. I formati NATO sono all'avanguardia per quanto riguarda lo scambio e la formazione su tali minacce. Molti progetti di cooperazione con alleanze di difesa riguardano ambiti sia civili che militari.

Poiché la Svizzera beneficia tecnicamente e materialmente di questo genere di cooperazione, l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe anche un indebolimento delle sue capacità di difesa. A causa del deterioramento della situazione della sicurezza in Europa e della rapidità dell'evoluzione tecnologica, gli scambi, le esercitazioni e le formazioni comuni così come gli acquisti nel quadro di partenariati di politica di sicurezza sono indispensabili per la Svizzera. La maggior parte dei partner più importanti in questo campo sono membri della NATO e dell'UE. La Svizzera oggi decide caso per caso, a seconda dell'utilità e della compatibilità con il diritto della neutralità, in merito ai progetti di cooperazione. Una limitazione della cooperazione sarebbe senza dubbio dannosa per gli interessi del nostro Paese in materia di politica di sicurezza e per la sua indipendenza e nuocerebbe alla sua credibilità in quanto partner autonomo e in grado di assumersi le proprie responsabilità. Quest'ultimo aspetto richiede la costante promozione delle capacità di difesa della Svizzera, soprattutto alla luce delle crescenti tensioni geopolitiche e delle nuove sfide e minacce che ne derivano. Le minacce transfrontaliere, come ciberattacchi e terrorismo, a cui la Svizzera è esposta al pari di altri Stati, rendono sempre più necessaria la cooperazione, in

campo civile e militare, con alleanze di tipo difensivo⁴⁹. Nel momento in cui si collegassero segni concreti di un attacco militare in fase di organizzazione, potrebbe essere già troppo tardi per avviare una collaborazione con le alleanze pertinenti, che richiede tempo e preparazione, e ci si può chiedere se queste alleanze e questi Stati partner sarebbero disposti a sostenere la Svizzera in simili circostanze. È chiaro inoltre che la situazione della sicurezza europea dovrebbe probabilmente essere già passata attraverso molte escalation prima che la Svizzera – circondata da Paesi amici – fosse direttamente minacciata da un attacco.

Nel frattempo la Svizzera sarebbe esclusa da qualsiasi forma di cooperazione con alleanze militari e non potrebbe neppure beneficiare dello scambio di informazioni e di dati relativi all'immagine della situazione. In questo scenario, potrebbe addirittura non essere informata della preparazione di un attacco contro il suo territorio.

Considerati questi aspetti, e come già affermato nel rapporto del Consiglio federale del 7 settembre 2022⁵⁰ complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021 relativo alle conseguenze della guerra in Ucraina, agire da soli in questo campo e rinunciare alla cooperazione internazionale in materia di difesa non è un'opzione praticabile. Questo anche per motivi economici e di ricerca scientifica⁵¹. È nell'interesse della Svizzera orientare coerentemente la propria politica di sicurezza e di difesa verso la cooperazione internazionale per preservare la propria capacità di agire e di difendersi contribuendo a garantire la sicurezza del contesto regionale di cui fa parte⁵².

Anche le basi tecnologiche e industriali della Svizzera che hanno un rapporto con la sicurezza potrebbero subire ripercussioni negative da una diminuzione sensibile della cooperazione politica nel campo della sicurezza, in quanto anche la cooperazione internazionale nel settore degli armamenti verrebbe fortemente ostacolata. L'affidabilità della Svizzera come fornitore di beni d'armamento e componentistica per la difesa potrebbe essere messa ancora di più in discussione all'estero, il che indebolirebbe ulteriormente un settore che si fonda sulle esportazioni e avrebbe un impatto negativo sulla sicurezza dell'approvvigionamento dell'esercito e di conseguenza sulle capacità del Paese di difendersi.

4.2.2.4 Ripercussioni sulla politica delle sanzioni

Oggi le sanzioni sono uno strumento importante utilizzato dagli Stati per rispondere alle violazioni del diritto internazionale. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU è spesso bloccato o paralizzato a causa delle crescenti tensioni tra le grandi potenze e questo spiega il numero sempre più ridotto di regimi sanzionatori delle Nazioni Unite e il fatto che quelli esistenti a volte non vengano prorogati. Questo è anche uno dei fattori che spiega l'aumento di sanzioni emanate al di fuori del Consiglio di sicurezza. Adere a pacchetti di sanzioni che godono di un ampio sostegno internazionale è nell'in-

⁴⁹ Cfr. a questo proposito il rapporto del Consiglio federale del 24 nov. 2021, FF **2021** 2895; Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Zurigo, 2023, pag. 216 seg.

⁵⁰ FF **2022** 2357, pagg. 16–18.

⁵¹ Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Zurigo, 2023, pag. 217, n. marg. 462.

⁵² Rapporto sulla neutralità 2022, pag. 23.

teresse della Svizzera, la cui partecipazione all'instaurazione di un ordine giusto e pacifico è sancita nell'articolo sullo scopo della Costituzione federale. La politica delle sanzioni prefigurata dal testo dell'iniziativa metterebbe in discussione questo principio. Anche nella Strategia di politica estera 2024–2027 il Consiglio federale ha ribadito che la Svizzera può e vuole assumersi le proprie responsabilità in Europa, pur rimanendo uno Stato neutrale.

La legge sugli embarghi non obbliga il Consiglio federale ad adottare sanzioni («norma potestativa», art. 1 cpv. 1). Quest'ultimo decide caso per caso se adottare, in tutto o in parte, o se non adottare le sanzioni internazionali. L'esempio più recente è quello delle sanzioni dell'UE contro la Russia, che la Svizzera ha ampiamente ripreso. Se l'iniziativa venisse accolta, la nuova disposizione escluderebbe l'adozione di sanzioni dell'OSCE, dell'UE o di altri importanti partner commerciali contro Stati belligeranti; in concreto non sarebbe quindi più possibile aderire a sanzioni analoghe a quelle in vigore contro la Russia dal febbraio del 2022.

Il divieto di riprendere determinate sanzioni limiterebbe fortemente il margine di manovra della Svizzera, che potrebbe non essere più in grado di tutelare – o non potrebbe farlo in maniera ottimale – i propri interessi economici a breve e a lungo termine e la propria reputazione di sostenitrice credibile di un ordine internazionale da sempre impegnato a rispettare e a far rispettare il diritto internazionale. Se la Svizzera dovesse essere l'unico Paese dell'Europa occidentale a non sostenere le sanzioni dell'UE contro Stati belligeranti, ciò non solo danneggerebbe la sua reputazione, ma avrebbe anche conseguenze sul piano della politica estera, economica e di sicurezza.

Non è chiaro se con la nuova disposizione costituzionale le misure di embargo già introdotte potrebbero essere mantenute o dovrebbero essere annullate. Ci si potrebbe per esempio chiedere che cosa implicherebbe la sua accettazione per le sanzioni imposte alla Russia dal febbraio del 2022, ossia se dovrebbero essere revocate o se semplicemente non sarebbe più possibile aderire a nuove misure sanzionatorie. L'effetto della disposizione sarebbe paradossale nel caso di sanzioni adottate dall'UE e dirette contro uno Stato non coinvolto in una guerra al momento dell'adozione, ma che successivamente partecipasse a un conflitto armato. È quello che potrebbe accadere nel caso della Repubblica Islamica dell'Iran. Dal 2007 a oggi la Svizzera ha adottato in varie occasioni le sanzioni dell'UE contro l'Iran. Queste misure sono state prese a causa delle attività iraniane in ambito nucleare, delle violazioni dei diritti dell'uomo commesse da questo Paese e del sostegno fornito dall'Iran alla guerra di aggressione della Russia. Se dovesse scoppiare una guerra tra Iran e Israele, la Svizzera, secondo il testo dell'iniziativa, sarebbe costretta a revocare le sanzioni contro l'Iran – che sarebbe a quel punto una parte coinvolta in un conflitto – e questo, a seconda delle circostanze, dall'inizio delle ostilità.

4.2.2.5 Ripercussioni sulla politica di pace (buoni uffici)

L'accettazione dell'iniziativa influirebbe anche sull'obiettivo generale della politica di sicurezza svizzera: contribuire alla pace e alla stabilità al di là dei propri confini e perseguire quindi un'attiva politica di pace. La cooperazione in materia di sicurezza e difesa include spesso anche misure e missioni di mantenimento della pace. La Sviz-

zera partecipa per esempio dall'ottobre del 1999 all'operazione di mantenimento della pace (KFOR) guidata dalla NATO. Recentemente il Parlamento ha approvato una proroga della partecipazione svizzera fino al dicembre del 2026, una decisione che rinnova il sostegno politico a questa missione. La nuova disposizione voluta dall'iniziativa limiterebbe fortemente, o addirittura renderebbe impossibile, la cooperazione nell'ambito della promozione della pace, provocando un abbandono della politica di pace attiva perseguita finora.

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

4.3.1 Prego

Oggi la neutralità è iscritta nella Costituzione, ma non in un'accezione specifica. Accettare l'iniziativa cambierebbe la situazione. Una disposizione come quella proposta permetterebbe senza dubbio di tenere conto del forte valore identitario della neutralità per la popolazione; i sondaggi mostrano tuttavia che le idee sul significato della neutralità e sulle sue modalità di applicazione variano notevolmente. È lecito dunque chiedersi fino a che punto sia nell'interesse del Popolo svizzero sancire un determinato concetto di neutralità.

4.3.2 Difetti

Come spiegato in precedenza, integrare nella Costituzione una specifica definizione della neutralità riduce la flessibilità, solleva numerose questioni interpretative e provoca quindi incertezze.

Secondo il comitato promotore, scopo dell'iniziativa è preservare la neutralità in modo che la Svizzera sia rispettata da tutti i Paesi del mondo come Stato rigorosamente neutrale, affidabile e disponibile in quanto mediatore. La neutralità è un valido strumento di politica di sicurezza e di politica estera solo se è riconosciuta e rispettata a livello internazionale. È tuttavia discutibile che il concetto di neutralità che si intende sancire contribuisca ad assicurare una tale percezione della Svizzera. Affinché sia rispettata dalla comunità internazionale, la neutralità della Svizzera deve essere percepita come comprensibile e utile. Servono dunque atti che mostrino che la Svizzera contribuisce al mantenimento e alla promozione dell'ordine internazionale, anche se, come Stato neutrale, ricorre a strumenti diversi. Neutralità non è sinonimo di indifferenza. La neutralità non si contrappone a un atteggiamento di solidarietà e impegno nei confronti dell'ordine internazionale, che può consistere, per esempio, nell'applicazione di sanzioni. Un concetto rigido di neutralità renderebbe difficile prendere una simile decisione e ostacolerebbe quell'adattamento alle nuove circostanze necessario per affrontare le sfide della politica estera, mentre è proprio nelle questioni di sicurezza e di politica economica che reagire in maniera rapida è particolarmente importante.

L'iniziativa chiede che la neutralità sia sancita dalla Costituzione come permanente e armata. Allo stesso tempo, prevede severe restrizioni nel settore della cooperazione in materia di politica di sicurezza. Le conseguenze di queste restrizioni sono state elencate in precedenza. L'obiettivo della neutralità armata è garantire che lo Stato neutrale

possa far valere in modo credibile la propria neutralità, e ciò richiede un certo livello di competenze e risorse militari. Se la capacità di difesa della Svizzera dovesse diminuire a causa delle limitate possibilità di cooperazione, ci si può chiedere se, a medio e lungo termine, le competenze e le risorse militari sarebbero ancora sufficienti per assicurare il rispetto della neutralità. Il testo dell'iniziativa persegue dunque obiettivi contraddittori.

Per quanto riguarda la politica delle sanzioni, l'iniziativa prevede la possibilità di adottare misure per prevenire l'elusione dei provvedimenti sanzionatori imposti da altri Stati. Proprio l'esempio delle sanzioni dell'UE contro la Russia dimostra in modo lampante quanto i moderni regimi di sanzioni possano essere ampi e complessi. Individuare misure per prevenire l'elusione di regimi sanzionatori così complessi e monitorarne il rispetto sarebbe uno sforzo immane per la Svizzera. Le misure introdotte dovrebbero inoltre essere esaustive per prevenire efficacemente il rischio di tentativi di elusione che sfruttino la Svizzera. In caso contrario, la situazione genererebbe incomprensione nei nostri più importanti partner commerciali e avrebbe probabilmente un impatto politico ed economico negativo sulle relazioni della Svizzera con questi interlocutori. Data infine la necessità di prendere misure antielusione complesse, difficilmente uno Stato sanzionato farebbe distinzione tra l'adozione diretta da parte della Svizzera di un regime sanzionatorio e l'introduzione di un regime nazionale antielusione. Ciò provocherebbe dunque reazioni negative per la Svizzera in tutte le parti interessate.

4.4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'iniziativa non interferisce con alcun trattato o impegno internazionale. In particolare, è in linea con il diritto della neutralità e con gli impegni della Svizzera derivanti dalla sua appartenenza all'ONU.

5 Conclusioni

Le spiegazioni di cui sopra mostrano che il testo dell'iniziativa ricalca in parte la prassi del Consiglio federale pur comportando divergenze significative che hanno un impatto negativo sulla politica di sicurezza, la politica economica e la politica estera della Svizzera. Particolarmente problematica appare la volontà di iscrivere un particolare concetto di neutralità nella Costituzione federale. Soprattutto nell'attuale contesto internazionale molto instabile, la tutela degli interessi della Svizzera richiede che la neutralità possa essere applicata in maniera flessibile, nel pieno rispetto del diritto internazionale. La regolamentazione costituzionale esistente da 175 anni garantisce proprio questa flessibilità e non dovrebbe pertanto essere modificata.

In sintesi, il Consiglio federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa senza contrapporvi un controprogetto diretto o indiretto, per le seguenti ragioni:

- la collaudata prassi in materia di neutralità, messa in atto da 175 anni a questa parte, può e deve essere mantenuta;
- l'applicazione della neutralità rimane così adattabile alle mutevoli circostanze, sempre nel quadro del diritto internazionale, e offre il necessario margine di manovra per la tutela degli interessi della Svizzera;
- la neutralità resta uno strumento della politica di sicurezza e della politica estera della Svizzera, che continua a essere percepita come partner affidabile e prevedibile perché non vengono apportate correzioni di rotta in politica estera;
- non viene effettuato alcun riorientamento nel campo della politica delle sanzioni con ripercussioni sulla politica estera, economica e di sicurezza; la reputazione della Svizzera in quanto sostenitrice credibile di un ordine internazionale rimane intatta. Non nascono incertezze in merito alla ripresa di sanzioni e la Svizzera non è costretta a emanare e far applicare autonomamente complesse regolamentazioni per contrastarne l'elusione;
- la capacità di difesa della Svizzera non viene indebolita da limitate possibilità di cooperazione e di scambio in materia di politica di sicurezza, e in questo modo il principio della neutralità armata non viene contraddetto;
- l'industria degli armamenti svizzera non viene indebolita da limitazioni della cooperazione internazionale.

Poiché gli effetti negativi dell'iniziativa superano quelli positivi, non è opportuno presentare alcun controprogetto diretto o indiretto. L'elaborazione di un controprogetto farebbe pensare che il Consiglio federale sostenga almeno in parte l'iniziativa e riconosca la necessità di agire.



Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)»

Disegno

del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 139 capoverso 5 della Costituzione federale¹;
esaminata l'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera
(Iniziativa sulla neutralità)», depositata l'11 aprile 2024²;
visto il messaggio del Consiglio federale del 27 novembre 2024³,
decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare dell'11 aprile 2024 «Salvaguardia della neutralità svizzera
(Iniziativa sulla neutralità)» è valida ed è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 54a⁴ 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 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.

¹ RS 101

² FF 2024 1206

³ FF 2024 3136

⁴ La numerazione definitiva del presente articolo sarà stabilita dopo la votazione popolare dalla Cancelleria federale; questa la coordinerà con le altre disposizioni vigenti della Costituzione federale.

⁴ La Svizzera si avvale della propria neutralità permanente per prevenire e risolvere conflitti e offre i propri buoni uffici in qualità di mediatrice.

Art. 2

L'Assemblea federale raccomanda al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa.