



**24.092 s «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)».  
Iniziativa popolare**

**Consultazione sul controprogetto diretto del Consiglio degli Stati**

---

Rapporto della Commissione della politica estera del 23 settembre 2025

---

Riunitasi il 26 agosto 2025, la Commissione della politica estera del Consiglio nazionale (CPE-N) ha deciso con 14 voti contro 10 di avviare, conformemente alla legge, una consultazione sul controprogetto diretto che il 19 giugno 2025 il Consiglio degli Stati ha deciso di contrapporre all'iniziativa popolare sopraccitata. Il controprogetto diretto contiene una nuova disposizione costituzionale (art. 54a) relativa alla neutralità svizzera.

In nome della Commissione:  
Il presidente

Laurent Wehrli

Contenuto del rapporto:

- 1 Situazione iniziale
- 2 Richieste dell'iniziativa popolare
- 3 Diritto vigente
- 4 Messaggio del Consiglio federale
- 5 Deliberazioni e decisione della Camera prioritaria
- 6 Lavori e considerazioni della Commissione
- 7 Controprogetto diretto



## 1 Situazione iniziale

L'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)», presentata l'11 aprile 2024 in forma di progetto elaborato, chiede che nella Costituzione federale (Costituzione) sia inserito un nuovo articolo 54a sulla neutralità svizzera. Nel suo messaggio del 27 novembre 2024 il Consiglio federale ha raccomandato di respingere l'iniziativa senza contrapporvi né un controprogetto diretto né un controprogetto indiretto. Con decisione del 19 giugno 2025 il Consiglio degli Stati ha deciso di contrapporre all'iniziativa popolare un controprogetto diretto che contempla una nuova disposizione costituzionale (art. 54a) sulla neutralità svizzera. Nella sua raccomandazione di voto il Consiglio degli Stati raccomanda di respingere l'iniziativa popolare e di accettare il controprogetto diretto. Quest'ultimo non è stato finora posto in consultazione essendo stato proposto al Consiglio degli Stati da una minoranza della Commissione incaricata dell'esame preliminare.

In qualità di commissione incaricata dell'esame preliminare per la seconda Camera, la CPE-N si è occupata dell'iniziativa sulla neutralità durante le sedute del 30 giugno e 1° luglio nonché del 25 e 26 agosto 2025. Nel quadro dell'esame del controprogetto diretto del Consiglio degli Stati, la Commissione si è anche occupata della questione legata alla consultazione. L'articolo 3 capoverso 1 lettera a della legge sulla consultazione (LCo) prevede che per la preparazione di modifiche costituzionali venga indetta una procedura di consultazione. Per tenere conto di questa esigenza la CPE-N – in qualità di Commissione incaricata dell'esame preliminare per la seconda Camera – ha deciso con 14 voti contro 10 di porre in consultazione il controprogetto diretto deciso dal Consiglio degli Stati il 19 giugno 2025. In questo modo la Commissione vuole evitare che già nella fase della prima lettura il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati prendano decisioni concordanti sul controprogetto diretto all'iniziativa popolare e decidano così una modifica costituzionale senza una previa procedura di consultazione, finendo così per non rispettare le disposizioni della LCo. Al termine della procedura di consultazione la CPE-N potrà avvalersi dei pareri espressi dai partecipanti per concludere l'esame preliminare dell'iniziativa popolare e prendere una decisione definitiva sulle proposte che formulerà all'attenzione del Consiglio nazionale.

## 2 Richieste dell'iniziativa popolare

### 2.1 Testo dell'iniziativa

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

La Costituzione federale<sup>1</sup> è modificata come segue:

Art. 54a<sup>2</sup> Neutralità svizzera

<sup>1</sup> La Svizzera è neutrale. La sua neutralità è permanente e armata.

<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> 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.



<sup>3</sup> 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.

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

## 2.2 Scopo 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 infine l'orientamento multilaterale della politica estera svizzera e la politica di pace del Paese, buoni uffici compresi<sup>3</sup>.

## 2.3 Contenuto dell'iniziativa

Il nuovo articolo 54a Cost. presenta i seguenti elementi chiave:

- deve essere sancito a livello costituzionale che la neutralità svizzera è permanente e armata;
- 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;
- la Svizzera si avvale della propria neutralità nel suo ruolo di mediatrice.

## 3 Diritto vigente

### 3.1 Diritto svizzero

La Costituzione 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

---

<sup>3</sup> Cfr. le motivazioni del comitato promotore dell'iniziativa sulla neutralità, disponibile in tedesco e francese su: [www.neutralitaet-ja.ch](http://www.neutralitaet-ja.ch) > Argumentaire / Argomentarium.



neutralità della Svizzera» (art. 173 cpv. 1 lett. a e 185 cpv. 1 Cost.)<sup>4</sup>, non precisa tuttavia come si espliciti tale neutralità. Anche talune leggi federali fanno esplicitamente o implicitamente riferimento alla neutralità della Svizzera senza comunque definirne il contenuto<sup>5</sup>.

### 3.2 Diritto internazionale pubblico

In primo luogo il diritto internazionale pubblico disciplina lo statuto della Svizzera in qualità di Stato neutrale. Nel 1815, durante la Conferenza di pace di Parigi che si tenne dopo il Congresso di Vienna, le grandi potenze europee riconobbero per la prima volta, sul piano del diritto internazionale pubblico, la neutralità permanente della Confederazione Svizzera. Da allora è divenuta parte integrante del diritto internazionale consuetudinario e ha ricevuto un ulteriore riconoscimento dalla comunità internazionale nel 2002, in occasione dell'adesione della Svizzera all'ONU. In secondo luogo, il diritto internazionale pubblico disciplina anche il contenuto della neutralità stabilendo i diritti e i doveri di uno Stato neutrale. L'insieme di questi diritti e doveri 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'Aja<sup>6</sup>, alle quali la Svizzera ha aderito nel 1910. In questo quadro giuridico il diritto della neutralità e quindi la sua applicazione pratica si sono evoluti adattandosi alle circostanze specifiche di volta in volta rilevanti.

Il diritto della neutralità 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.

#### 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 stazionamento sul proprio territorio di forze armate straniere.

---

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> Cfr. p. es. l'art. 1 della legge federale del 27 set. 2013 sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero ([RS 935.41](#); riferimento esplicito); l'art. 83 della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale ([RS 173.110](#); riferimento esplicito); l'art. 22a della legge federale del 13 dic. 1996 sul materiale bellico ([RS 514.51](#); riferimento implicito); gli art. 66 e 66a della legge militare del 3 feb. 1995 ([RS 510.10](#); riferimento implicito).

<sup>6</sup> 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](#)).



## 4 Messaggio del Consiglio federale

### 4.1 Considerazioni

Nel suo messaggio del 27 novembre 2024 il Consiglio federale ha spiegato che alcune disposizioni del testo proposto corrispondono alla situazione giuridica e alla prassi attuale, ma l'iniziativa nel suo complesso porterebbe a un chiaro cambiamento di rotta della neutralità svizzera. Se venisse accettata, l'iniziativa modificherebbe 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.

Nei seguenti ambiti le disposizioni contenute nell'iniziativa corrispondono a quanto previsto dal diritto internazionale pubblico e all'attuale prassi. Di conseguenza, il Consiglio federale ritiene che in tutti questi ambiti l'iniziativa non apporti alcun valore aggiunto:

- l'iniziativa chiede che la neutralità sia sancita nella Costituzione. Questa richiesta è già soddisfatta in quanto gli articoli 173 e 185 Cost. obbligano l'Assemblea federale e il Consiglio federale a prendere provvedimenti a tutela della neutralità. Già oggi quindi l'abbandono della neutralità richiederebbe una revisione costituzionale e, di conseguenza, una votazione popolare.
- L'iniziativa chiede che nella Costituzione la neutralità sia definita come «permanente e armata». Queste due caratteristiche sono già oggi contemplate nel concetto di neutralità e sono sancite e riconosciute dal diritto internazionale. Chi è neutrale deve anche poter difendere la propria neutralità; questo principio è stato ripetutamente confermato dal Consiglio federale in tutti i suoi rapporti sulla prassi in materia di neutralità.
- L'iniziativa chiede che alla Svizzera sia vietato aderire ad alleanze militari o difensive. Anche questa richiesta è già oggi soddisfatta. Secondo il diritto internazionale pubblico, in qualità di Paese neutrale la Svizzera non può aderire ad alleanze militari o difensive come p. es. la NATO. Un'adesione della Svizzera e, di conseguenza, l'abbandono della neutralità dovrebbero essere obbligatoriamente sottoposti al voto del Popolo come già previsto nell'articolo 140 capoverso 1 Cost.
- L'iniziativa chiede che alla Svizzera sia vietato partecipare a scontri militari tra altri Stati. Il diritto internazionale vieta già oggi anche questa possibilità. La Svizzera non può favorire militarmente alcuna delle parti belligeranti.
- L'iniziativa chiede che la Svizzera si avvalga della neutralità per prevenire e risolvere conflitti. Già oggi il Consiglio federale sfrutta la neutralità con questa finalità. Le attuali crisi dimostrano chiaramente che la neutralità non è un requisito indispensabile per offrire in propri buoni uffici. Nel caso della Svizzera la neutralità può tuttavia contribuire alla credibilità dei suoi buoni uffici.

Nei seguenti ambiti l'iniziativa porterebbe a un chiaro cambiamento di rotta:

- La neutralità verrebbe sancita nella Costituzione come un principio di politica estera a sé stante (cap. 2 sez. 1 Cost.) con un concetto ben definito. Tuttavia, la Svizzera ha sempre inteso la neutralità come uno strumento di politica estera e di politica di sicurezza e l'ha sempre impiegata per tutelare i suoi interessi e non come un obiettivo costituzionale a sé e non come fine a sé stessa. Dalla fondazione dello Stato federale nel 1848, la neutralità della



Svizzera viene menzionata nella Costituzione senza però essere definita in termini di contenuto. Già allora le autorità legislative ed esecutive attribuivano grande valore al fatto di considerare la neutralità come uno strumento e non come un fine in sé. In occasione di ogni revisione totale o parziale della Costituzione – inclusa quella del 1999 – ci si è astenuti dal sancire la neutralità in quanto principio o in una forma specifica, ossia dal definirne il contenuto. Le disposizioni materiali relative alla neutralità si evincono quindi dal diritto internazionale pubblico. Il carattere strumentale della neutralità è stato sempre riconfermato dal Consiglio federale, in particolare nel rapporto sulla neutralità del 1993<sup>7</sup> e più recentemente nel rapporto sulla neutralità del 2022<sup>8</sup>.

- La cooperazione internazionale nell'ambito del diritto della neutralità è indispensabile per la capacità di difesa della Svizzera – soprattutto alla luce del peggioramento della situazione in materia di sicurezza in Europa e del rapido sviluppo tecnologico. Secondo l'iniziativa la cooperazione in materia di sicurezza e difesa con partner (quali l'UE e la NATO) sarebbe ammessa soltanto in caso di aggressione militare diretta contro la Svizzera o in caso di atti preparatori in vista di una simile aggressione. Nel momento in cui si cogliessero 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.
- Con la nuova disposizione proposta dall'iniziativa popolare, la Svizzera non potrebbe più adottare le sanzioni dell'OSCE, dell'UE e di altri importanti partner commerciali contro Stati belligeranti, ad eccezione di quelle dell'ONU che la Svizzera è comunque tenuta ad applicare essendone membro. Il Consiglio federale ha ribadito più volte che le sanzioni sono in linea di principio compatibili con la neutralità. Da notare che a prescindere dalle sanzioni dell'ONU la legge sugli embarghi non obbliga il Consiglio federale ad adottare sanzioni (norma potestativa), ciò significa che secondo l'attuale prassi l'adozione delle sanzioni continua ad essere decisa caso per caso.

## 4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

L'accettazione dell'iniziativa porta a un chiaro cambiamento di rotta nella politica di neutralità svizzera:

### La neutralità perde il suo carattere strumentale

La decisione di introdurre esplicitamente uno specifico concetto di neutralità nella Costituzione comporta un abbandono della prassi finora seguita. La neutralità non è mai stata un concetto rigido e fine a sé 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 diritto della neutralità. Sancirla come principio di politica estera ridurrebbe il margine di manovra per un suo uso, perché non potrebbe più essere utilizzata come un puro strumento per raggiungere obiettivi di politica estera, economica e di sicurezza. Questo margine di manovra – applicato nei limiti del diritto della neutralità – ha svolto finora una funzione importante e ha permesso di salvaguardare al meglio gli interessi del Paese. Tali interessi sono sanciti nell'articolo 2 Cost. Un concetto rigido di neutralità renderebbe difficile adattare la neutralità alle nuove circostanze per far fronte a sfide di politica estera, mentre è proprio nelle

---

<sup>7</sup> Rapporto del Consiglio federale del 29 nov. 1993 sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta, Annesso: Rapporto sulla neutralità (FF 1994 I 130)

<sup>8</sup> Rapporto del Consiglio federale del 26 ott. 2022 in adempimento del postulato 22.3385 (disponibile soltanto in ted. e franc.)



questioni di sicurezza e di politica economica che reagire in maniera rapida è particolarmente importante. 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.

#### Limitazioni nel settore della cooperazione in materia di politica di sicurezza

L'accettazione dell'iniziativa significherebbe un cambiamento di rotta in materia di politica di sicurezza. La cooperazione in materia di sicurezza e difesa, di cui la Svizzera beneficia tecnicamente e materialmente, ne risulterebbe fortemente limitata con un conseguente indebolimento delle sue capacità di difesa. 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 della 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.

Ci si potrebbe anche chiedere se, a medio e lungo termine, le capacità militari rimanenti in tali circostanze sarebbero ancora sufficienti per assicurare il rispetto della neutralità armata. Il testo dell'iniziativa persegue dunque obiettivi contraddittori: promozione della neutralità armata e nel contempo limitazioni in materia di politica di sicurezza che indeboliscono le capacità di difesa. Inoltre le limitazioni potrebbero indebolire anche le basi tecnologiche e industriali della Svizzera che hanno un rapporto con la 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.

#### Limitazione nella politica delle sanzioni

Oggi le sanzioni sono uno strumento importante utilizzato dagli Stati per rispondere alle violazioni del diritto internazionale. A causa delle crescenti tensioni tra le grandi potenze e della derivante paralisi del Consiglio di sicurezza dell'ONU sono aumentate le sanzioni emanate al di fuori del Consiglio di sicurezza. Aderire a pacchetti di sanzioni che godono di un ampio sostegno internazionale – in particolare nel caso di una guerra di aggressione ai danni di un altro Stato – serve da un lato a instaurare un ordine internazionale giusto e pacifico e, dall'altro, anche all'accettazione della posizione neutrale della Svizzera da parte di altri Paesi. Tutto ciò è nell'interesse della Svizzera, la cui partecipazione all'instaurazione di un ordine giusto e pacifico è sancita nell'articolo 2 Cost. che definisce lo scopo della Confederazione Svizzera. La politica estera si basa di conseguenza sul rispetto costante del diritto internazionale pubblico. Il divieto di aderire a sanzioni al di fuori del regime sanzionatorio dell'ONU limiterebbe l'adempimento di questo mandato e il margine di manovra della Svizzera, che potrebbe non essere più in grado di tutelare in maniera ottimale i propri interessi economici a breve e a lungo termine. Pregiudicherebbe inoltre la sua reputazione di sostenitrice credibile di un ordine internazionale da sempre impegnata a rispettare e a far rispettare il diritto internazionale. Se la Svizzera dovesse essere l'unico Paese dell'Europa occidentale a non aderire alle 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.

Ci potrebbero essere ripercussioni e reazioni politiche ed economiche negative anche in relazione alle misure volte a prevenire l'elusione delle sanzioni. L'iniziativa prevede che continui a essere possibile adottare misure per prevenire l'elusione delle sanzioni imposte da altri Stati, il che può implicare che la Svizzera riprenda tali sanzioni. Proprio l'esempio delle sanzioni dell'UE contro la



Russia dimostra tuttavia 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 un compito difficile 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. Data 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.

#### Limitazione della politica di pace (buoni uffici)

L'accettazione dell'iniziativa influirebbe anche sull'obiettivo generale della politica di sicurezza svizzera di 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 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 Parere del Consiglio federale**

Nel complesso l'iniziativa comporta divergenze significative nei settori illustrati in precedenza, che hanno un impatto negativo sulla politica di sicurezza, la politica economica e la politica estera della Svizzera nonché sulla tutela dei suoi interessi. Particolarmente problematica appare la volontà di iscrivere un particolare concetto di neutralità nella Costituzione. Soprattutto nell'attuale contesto internazionale molto instabile e in un periodo segnato dalla guerra in Europa, è necessario disporre di un margine di manovra per l'applicazione della neutralità, nel rispetto del diritto internazionale, al fine di tutelare gli interessi della Svizzera. Questo margine dovrebbe basarsi su principi e non su obblighi e divieti particolari. Il disciplinamento costituzionale e la relativa prassi esistenti da 175 anni garantiscono proprio questo margine di manovra. Il Consiglio federale è pertanto convinto che la neutralità, così come sancita oggi nella Costituzione, abbia un valore costituzionale per la Svizzera. È altresì convinto che la neutralità esprima il suo massimo valore quando funge da strumento per difendere gli interessi di politica estera, di politica di sicurezza e di politica economica della Svizzera. Questo carattere strumentale va mantenuto. Per quanto riguarda le modifiche proposte, il Consiglio federale è chiaramente dell'opinione che talune non portino alcun valore aggiunto perché rispecchiano il diritto internazionale vigente mentre le altre che invece comportano un cambiamento di rotta sono contrarie agli interessi della Svizzera. Il Consiglio federale si esprime a favore del mantenimento della collaudata prassi in materia di neutralità messa in atto da 175 anni a questa parte e, di conseguenza, respinge l'iniziativa senza contrapporvi alcun controprogetto o controproposta.

### **5 Deliberazioni e decisione della Camera prioritaria**

In qualità di Commissione incaricata dell'esame preliminare per la Camera prioritaria, la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati (CPE-S) si è occupata dell'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» durante le sue sedute del 20 e 21 gennaio, 17 febbraio, 14 e 15 aprile nonché 26 maggio 2025. Nell'ambito di quest'esame ha respinto con 7 voti contro 6 una proposta di controprogetto diretto all'iniziativa popolare. La proposta respinta dalla maggioranza della Commissione è stata in seguito sottoposta al Consiglio degli Stati come proposta di minoranza. Come il progetto elaborato dell'iniziativa popolare sulla neutralità, la proposta di minoranza della CPE-S prevede l'introduzione di un nuovo articolo costituzionale (art. 54a) sulla neutralità svizzera, discostandosi però nel contenuto. Dato che la



maggioranza della Commissione aveva respinto un controprogetto diretto, la CPE-S non aveva avviato alcuna consultazione in merito prima che il Consiglio degli Stati trattasse l'oggetto.

Il 19 giugno 2025 il Consiglio degli Stati si è occupato dell'Iniziativa sulla neutralità decidendo di seguire la minoranza della CPE-S che proponeva un controprogetto diretto. Con 27 voti contro 15 e 1 astensione il Consiglio degli Stati ha deciso di entrare in materia sul controprogetto diretto che ha in seguito accolto nella votazione sul complesso con 33 voti contro 9 e 1 astensione. Per quanto riguarda la raccomandazione di voto il Consiglio degli Stati ha deciso con 35 voti contro 8 di raccomandare di accettare il controprogetto diretto e di respingere l'iniziativa popolare.

## **6 Lavori e considerazioni della Commissione**

### **6.1 Lavori della CPE-N**

Il 30 giugno 2025 la CPE-S si è occupata per la prima volta dell'iniziativa popolare «Salvaguardia della neutralità svizzera (Iniziativa sulla neutralità)» e ha discusso in modo approfondito delle richieste ivi contenute nonché del controprogetto diretto. Il 26 agosto 2025 ha proseguito i suoi lavori e con 14 voti contro 10 ha deciso di porre in consultazione il controprogetto diretto deciso dal Consiglio degli Stati il 19 giugno 2025. Al termine della consultazione, la CPE-N concluderà il suo esame preliminare dell'iniziativa popolare e prenderà una decisione definitiva sulle proposte che formulerà all'attenzione del Consiglio nazionale.

### **6.2 Considerazioni della CPE-N**

La LCo prevede che per la preparazione di modifiche costituzionali venga indetta una procedura di consultazione. Considerata questa disposizione di legge e tenuto conto dell'esito difficilmente prevedibile delle deliberazioni in Consiglio nazionale sul controprogetto diretto, la CPE-N ha deciso di porre in consultazione il controprogetto diretto del Consiglio degli Stati ancora prima che l'Iniziativa sulla neutralità venga trattata in Consiglio nazionale. Indicando una consultazione in questo preciso momento la Commissione intende evitare che già nella fase della prima lettura il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati prendano decisioni concordanti sul controprogetto diretto all'iniziativa popolare e decidano così una modifica costituzionale senza una previa procedura di consultazione, finendo così per non rispettare le disposizioni della LCo. Inoltre questa consultazione tempestiva consentirà alla CPE-S di avvalersi dei pareri dei partecipanti per prendere una decisione il più possibile informata e condivisa sulle proposte definitive che sottoporrà al Consiglio nazionale.

## **7 Controprogetto diretto**

### **7.1 Testo del controprogetto diretto**

La Costituzione federale è modificata come segue:

#### **Art. 54a Neutralità svizzera**

<sup>1</sup> La Svizzera è neutrale. La sua neutralità è permanente e armata.

<sup>2</sup> La Confederazione si avvale della neutralità per garantire l'indipendenza e la sicurezza della Svizzera nonché prevenire i conflitti o contribuire alla loro risoluzione. Offre i propri buoni uffici in qualità di mediatrice.



## 7.2 Commento all'articolo

Il controprogetto diretto si compone di due capoversi. Il tenore del capoverso 1 è rimasto invariato rispetto a quello del testo dell'iniziativa. Il primo periodo «La Svizzera è neutrale» iscrive esplicitamente nella Costituzione la neutralità della Svizzera come principio alla base delle relazioni con l'estero (cap. 2 sez. 1 Cost.) e quindi della politica estera. Il secondo periodo sancisce esplicitamente nella Costituzione la neutralità come «permanente e armata». Il capoverso 2 si rifà al capoverso 4 del testo dell'iniziativa con alcune modifiche. A differenza del capoverso 1, nel quale la neutralità viene iscritta come principio e obiettivo della politica estera, nel capoverso 2 viene posto l'accento sul carattere strumentale della neutralità.

In sintesi, le posizioni di coloro che hanno votato a favore del controprogetto al termine delle deliberazioni parlamentari possono essere raggruppate come segue:

- una parte dei favorevoli al controprogetto diretto ha sottolineato che la neutralità ha rango costituzionale in particolare data l'importanza che le viene attribuita dalla popolazione svizzera e pertanto, oltre a menzionarla come viene già fatto negli articoli 173 e 185 Cost. relativi alle competenze, deve essere sancita nella Costituzione. Questo perché, a detta di alcuni, la menzione negli articoli riguardanti le competenze non sarebbe abbastanza concreta. In particolare finora la Costituzione non ha previsto che la neutralità venga impiegata per garantire l'indipendenza e la sicurezza della Svizzera.
- Alcuni hanno sostenuto che sancire, oltre che menzionare, la neutralità nella Costituzione renda più chiaro il fatto che per abbandonare la neutralità è necessaria una modifica costituzionale.
- Più volte è stato sottolineato il fatto che con il controprogetto diretto viene codificata / integrata nella Costituzione l'attuale prassi in materia di neutralità. A questo proposito è stata espressa l'opinione che il controprogetto renderebbe più chiaro sia all'interno sia nei confronti di altri Stati quali siano gli elementi fondamentali della neutralità, preservando nel contempo il necessario margine di manovra e la relativa flessibilità. È stato ad esempio sottolineato che con il controprogetto la neutralità viene chiaramente iscritta nella Costituzione come strumento della politica estera e non come fine a sé stessa. Per quanto riguarda l'integrazione nella Costituzione dell'attuale prassi in materia di neutralità, alcuni favorevoli si sono tuttavia chiesti se nei prossimi anni questa soluzione sarà ancora adatta a garantire la sicurezza e l'indipendenza della Svizzera. Il capoverso 2 è stato pertanto anche considerato come restrittivo e dannoso per la flessibilità. Sempre questo capoverso è stato inoltre criticato da una minoranza del Consiglio degli Stati in quanto prevede di sancire nella Costituzione il contributo alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti come scopo della neutralità.
- Parte dei favorevoli ha invece sottolineato che la neutralità non richiede un'applicazione flessibile ma una definizione con chiare linee guida. Il controprogetto iscriverebbe nella Costituzione linee guida più rigorose per l'applicazione della neutralità da parte del Consiglio federale e pertanto costituirebbe una precisazione del concetto di neutralità. Limiterebbe in particolare il Parlamento e il Consiglio federale nella definizione di una posizione politica, configurandosi come via intermedia rispetto all'iniziativa.
- Molti favorevoli sottolineano che con il controprogetto si offre alla popolazione svizzera un'alternativa all'iniziativa, che tiene conto della necessità di affrontare l'argomento. Nel contempo verrebbe sancito un concetto di neutralità che corrisponde all'attuale prassi.



- Parte dei favorevoli vedono infine nel controprogetto anche un segnale da parte del Parlamento del fatto che tiene conto delle richieste dell'iniziativa.