

## "Dopo il 1945, la neutralità ha acquisito uno status quasi religioso in Svizzera".

Sacha Zala



Il contributo presentato in queste pagine è la trascrizione dell'intervista rilasciata dallo storico Sacha Zala al quotidiano romando "Le Temps" l'11 ottobre 2022:

La traduzione dall'originale francese è realizzata dall'Associazione ticinese degli insegnanti di storia.

Il Consiglio federale ha appena respinto un rapporto del Dipartimento degli Affari Esteri sulla neutralità. Lo storico Sacha Zala spiega perché è così difficile discutere della questione in Svizzera.

Il 10 settembre 2002, la Svizzera è diventata l'ultimo Stato sovrano al mondo ad aderire alle Nazioni Unite (ONU). In occasione di questo 20° anniversario, l'équipe dei Documenti diplomatici svizzeri (Dodis) pubblica il terzo volume della serie "La Svizzera e la costruzione del multilateralismo". Il direttore del suo centro di ricerca, **Sacha Zala**, ricorda come la concezione svizzera della neutralità abbia ostacolato la sua integrazione nel sistema di sicurezza internazionale. In qualità di esperto esterno, ha partecipato alle consultazioni sul rapporto del Dipartimento federale degli Affari esteri sulla neutralità, che è stato respinto dal Consiglio federale.

Sacha Zala è professore all'Università di Berna e a UniDistance. Dal 2014 è presidente della Società Storica Svizzera.

Lei scrive che un concetto di neutralità ristretto ed esagerato è stato a lungo un ostacolo all'adesione della Svizzera all'ONU. Perché?

Dal 1946 in poi, gli Stati neutrali potevano facilmente diventare membri dell'ONU, così come la Svezia. La Svizzera, tuttavia, si è aggrappata a uno status speciale concesso nel 1920 per aderire

<b>Dossier didattico</b>	Cultura, memoria e propaganda fascista tra Italia e Svizzera
<i>La Svizzera e le sanzioni all'Italia dopo l'invasione dell'Etiopia (1935)</i>	

alla Società delle Nazioni (SdN), ma divenuto insostenibile dopo la Seconda guerra mondiale. Il suo stesso concetto di neutralità le impedirà di essere uno Stato normale e di far parte della famiglia delle Nazioni Unite fino al 2002.

### **Che cos'è questa concezione?**

C'è l'interpretazione comune e le definizioni legali. La mia tesi è che la comprensione comune, radicata nella popolazione, significa sempre neutralità totale. È l'immaginario dell'eremita nella foresta. Questo concetto è incompatibile con l'idea di un sistema di sicurezza collettiva. Dobbiamo tornare al 1919 e alla creazione della SdN per capire come la Svizzera costruirà la propria neutralità. Se un membro del SdN viene attaccato, tutti gli altri membri sono ipso facto in guerra con l'aggressore. E se tutti i Paesi si uniscono all'SdN, diventa impossibile farsi la guerra l'un l'altro. Non era quindi possibile essere neutrali e far parte di questo sistema.

### **Come farà la Svizzera a raggiungere questo obiettivo?**

Va ricordato che la neutralità nel XIX secolo era uno status abbastanza comune. Si potrebbe anche dire che oggi la maggior parte dei Paesi è ancora neutrale di fronte ai conflitti. Nel 1907, tuttavia, lo status di neutralità fu definito dalla Convenzione dell'Aia. Questo diritto è molto semplice: lo Stato neutrale non prende parte attiva ai conflitti e non mette il proprio territorio a disposizione di un belligerante. L'industria delle armi può vendere armi, ma lo Stato deve garantire l'equilibrio. Questo è tutto. Da allora l'ordine mondiale è cambiato più volte, ma questa convenzione è costantemente invocata nel dibattito svizzero. Ho l'impressione che all'estero nessuno se ne ricordi più.

### **Ma non è ancora il fondamento di uno Stato neutrale?**

Non necessariamente. L'Irlanda, che si considera perfettamente neutrale, non ha ratificato la Convenzione dell'Aia. La Svizzera pensa in termini giuridici e tende a considerarsi più neutrale di altri. La neutralità non è una questione di diritto, ma di pura politica. Essere neutrali significa dichiararsi tali ed essere percepiti come tali dagli altri.

### **In che cosa consiste questa particolare costruzione della Svizzera?**

Ricordiamo che la Svizzera è stata lacerata durante la Prima Guerra Mondiale, e ogni parte del Paese ha sostenuto il suo vicino. Nel 1919, la neutralità divenne essenziale per tenere insieme il Paese. La sua funzione di identità, di coesione nazionale, è così importante che non può più essere messa in discussione. Questo è ancora il caso. Prima della guerra in Ucraina, il 97% degli svizzeri era a favore della neutralità.

Nel 1920, le Grandi Potenze concessero alla Svizzera uno status speciale perché si decise che la sede della SdN sarebbe stata a Ginevra. Si voleva evitare un fallimento popolare, dato che la Svizzera era l'unico Paese a votare sulla sua adesione. La Svizzera è stato il solo Paese a non dover seguire le sanzioni militari. In altre parole, non paga i costi della sicurezza collettiva pur godendo della protezione di altri Paesi. Come si può giustificare questo agli occhi degli altri Stati neutrali? Esagerando la storia di questa neutralità! È stato nel 1920, non nel 1815, che questo discorso è

<b>Dossier didattico</b>	Cultura, memoria e propaganda fascista tra Italia e Svizzera
<i>La Svizzera e le sanzioni all'Italia dopo l'invasione dell'Etiopia (1935)</i>	

stato forgiato, al momento in cui si mette in atto un sistema di sanzioni collettive. È stato Max Huber, un raffinato giurista di tradizione protestante, a teorizzare questa neutralità, che ha definito "differenziale". Ha fatto quadrare il cerchio. Si può essere neutrali e partecipare alla sicurezza collettiva.

### **Dove sta l'innovazione?**

Egli non aggiunge nulla al testo dell'Aia. Ma a coloro che pensano che essere neutrali sia come essere un eremita nella foresta, indica che la neutralità permette di partecipare alle sanzioni economiche, ma non a quelle militari. Il termine non cambia nulla dal punto di vista giuridico, ma è la pietra miliare del catechismo svizzero della neutralità.

### **Tuttavia, questo non durerà...**

La Svizzera applicherà alcune sanzioni, ma la SdN sta già fallendo. Nel 1938, poi, la Svizzera si rifiutò di continuare ad applicare sanzioni contro l'Italia dopo l'attacco all'Abissinia. Si disse poi che la Svizzera sarebbe "tornata alla piena neutralità", un concetto inventato per legittimare l'abbandono delle sanzioni. È un'assurdità. Non si può tornare a qualcosa che non esisteva prima della SdN. Questo inganno è stato definito alla bell'e meglio per coprire il fatto che gli impegni non erano stati mantenuti. Le potenze lasciarono fare perché, tutto sommato, preferivano che l'Italia si imbarcasse in un'avventura coloniale piuttosto che allearsi con Hitler. La SdN si è così disintegrata.

### **È un colpo da maestro...**

È stata una brillante trovata di marketing politico a cui tutti credono ancora oggi. Un concetto che sembrerebbe quasi divino, visto che la Svizzera non è stata invasa durante la Seconda guerra mondiale, si è imposto nella mente degli svizzeri. Dopo il 1945, la neutralità ha acquisito uno status quasi religioso in Svizzera. Allo stesso tempo, tutti gli attori politici erano consapevoli della sua estrema fragilità. I belgi lo sanno perché sono stati invasi due volte nonostante la loro neutralità.

### **La Svizzera si nasconde dietro la neutralità, come dite voi. Perché?**

La grande diversità della Svizzera, che è fonte di tensione, ha reso necessaria l'invenzione di un modo di vivere insieme che spesso comporta la neutralizzazione dei problemi. Il problema delle differenze culturali è stato neutralizzato dal federalismo. La diversità delle lingue è stata neutralizzata dall'invenzione del principio di territorialità della lingua. La politica estera, che viene percepita in modo completamente diverso se si vive a Coira, Ginevra o Zurigo, è stata neutralizzata dal concetto di neutralità. A questa neutralizzazione endogena corrisponde l'interesse delle grandi potenze a vedere una Svizzera neutralizzata nel cuore del continente. Di conseguenza, non si parla più di politica estera, a partire dal nostro rapporto con l'UE.

### **Questa neutralizzazione ha favorito la Svizzera...**

Sì, ma queste strategie risalgono al XIX secolo. Nel XXI secolo, la Svizzera non ha più problemi di

<b>Dossier didattico</b>	Cultura, memoria e propaganda fascista tra Italia e Svizzera
<i>La Svizzera e le sanzioni all'Italia dopo l'invasione dell'Etiopia (1935)</i>	

vicini aggressivi. Inoltre, la neutralizzazione della politica estera funzionava finché la Svizzera era sufficientemente piccola. Oggi, in alcuni settori, la Svizzera è una potenza e persino una grande potenza economica. Non possiamo più nasconderci. Beneficiamo gratuitamente della sicurezza collettiva dell'UE e della NATO semplicemente perché siamo circondati da queste organizzazioni. Paesi comparabili alla Svizzera con una politica di neutralità e che confinano con la Russia hanno concluso che era per loro necessario aderire alla NATO. È un errore mentale e filosofico credere che decidiamo autonomamente della nostra neutralità. Pensiamo che gli altri saranno sempre in grado di accettare la posizione della Svizzera, ma non è così. Quando il 28 febbraio Berna ha deciso di aderire alle sanzioni, non c'era davvero altra scelta. Pensate davvero che gli Stati Uniti e l'Unione Europea avrebbero accettato che la Svizzera continuasse i suoi affari finanziari con la Russia? La realtà è che la Svizzera è un Paese integrato nell'economia mondiale, molto più di altri, e se i suoi partner non accettano che faccia certe cose non ha scelta.

### **Il Consiglio federale ha deciso di mantenere lo status quo respingendo un rapporto del DFAE sulla neutralità. Si tratta di un errore?**

Il Consiglio federale ha deciso per la prima volta di applicare le sanzioni ONU nel 1990, dopo l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq. È stato un evento storico. La questione è stata risolta molto semplicemente con una conferenza telefonica. Era di sua competenza. Nel 1993 è stato pubblicato un rapporto sulla politica estera della Svizzera e in un'appendice è stato inserito un riferimento alla neutralità in un mondo post-Guerra Fredda. Si trattava di un modo di procedere politico molto efficace.

### **Quindi è stato giusto insabbiare questo rapporto?**

Il rapporto è solido. Il Consiglio federale voleva mantenere la propria libertà di manovra. Il trucco di un concetto fluido è che può essere usato come giustificazione in diverse situazioni.