

Foglio Federale

Berna, 15 novembre 1968

Anno LI

Volume II

N° 46

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

10084

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un disegno di legge sugli organi direttivi e il Consiglio della difesa

(Del 30 ottobre 1968)

Onorevoli signori, Presidente e Consiglieri,

In un eventuale conflitto futuro, le minacce incomberebbero non solo sulle forze armate bensì anche sulla popolazione civile, dacchè la guerra sarebbe, per sua natura, totale ed irromperebbe in tutti i campi della vita associata ed individuale. Conseguentemente la difesa non può più rimanere missione esclusiva dell'esercito, bensì va estesa a divenire una difesa integrale, inclusiva anche dei settori civili della vita statuale. In tempi di pericolo essa si eleva a dovere onnicomprensivo e supremo della Confederazione nonchè degli enti pubblici in essa riuniti.

Questa costatazione non è nuova: per molte branche, come per esempio quella dell'economia di guerra, della protezione civile e statale o della resistenza psicologica, sono infatti già stati intrapresi, in questi ultimi anni, notevoli, crescenti sforzi. La problematica così affrontata venne però imponendo, con sempre maggior evidenza, la necessità di una direzione e di una coordinazione le quali abbracciassero tutti i fattori parziali della difesa. Tale compito coordinativo può spettare solo al Governo centrale; esso, per attuarlo, abbisogna tuttavia di uno strumento che gli agevoli la sistemazione dei lavori preparatori e, poscia, la direzione della difesa in questo suo complesso. Orbene, oggi giorno un tale strumento manca ancora.

Per questa ragione, a fine dicembre del 1964, abbiamo autorizzato il Dipartimento militare ad affidare, al colonnello comandante di corpo Annasohn, il seguente incarico di studio:

«È dato mandato al colonnello comandante di corpo Annasohn, di ricercare in qual modo un efficiente coordinamento degli elementi d'una difesa nazionale, concepita nella sua integrità (apparato militare, protezione civile, economia di guerra e formazione ideologica), possa essere conseguito, e quali innovazioni di carattere istituzionale risultino eventualmente necessarie per raggiungere tale scopo.

Il mandato va espletato giusta le direttive seguenti:

- la difesa integrata deve servire a proteggere in ogni tempo la sicurezza e l'indipendenza del Paese, come pure la vita della popolazione, da qualsiasi genere di aggressione;
- la difesa integrata deve permanere funzionalmente attuabile anche qualora, a cagione di eventi bellici, venisse a cadere la possibilità di una direzione centralizzata;
- va ricercata una transizione quanto possibile scorrevole tra la fase della preparazione in tempo di pace, quella di neutralità armata e quella del servizio di guerra;
- la ricerca non deve necessariamente rimaner vincolata all'ordinamento costituzionale concernente la difesa del Paese».

A fine dicembre 1966, il colonnello Annasohn sottopose al Dipartimento militare un rapporto esaustivo ed ampio il cui contenuto può essere riassunto nei punti seguenti:

- L'apparire dei mezzi di distruzione di massa nel quadro della guerra totale conduce, in seguito alla loro latente minaccia, al dilatarsi dell'impostazione bellica ai piani politico, economico, psicologico, informativo (elettronica) e sovversivo. La guerra totale quindi investe non solo l'esercito, bensì il Paese nel suo complesso, con l'intero impianto economico e, avantutto, la sua popolazione civile.
- La difesa integrata è precisata e determinata concettualmente e ne sono indistintamente definiti gli elementi extramilitari.
- La mancanza di una sintesi dei fattori parziali della difesa integrata, retta da una concezione d'insieme, è avvertita come una vera lacuna. Tale sintesi va attuata tramite una collaborazione intercorrelata fra tutti i settori interessati, attenta ai bisogni divergenti ed alle necessarie priorità.
- La consapevolezza della necessità, dal profilo della tecnica amministrativa, di un intimo contatto fra lo Stato centrale e i Cantoni, postula l'istituzione d'un organo centrale della Confederazione, atto a coadiuvare

i Cantoni nella soluzione dei complessi problemi, di rilievo anche cantonale, posti dalla preparazione d'una difesa integrata.

- Ad uno sguardo complessivo si evidenzia la molteplicità dei problemi che, nel quadro della difesa integrata, sono stati o dovranno essere affrontati dai sette Dipartimenti federali. È impressionante la notevole quantità dei temi che spesso toccano contemporaneamente diversi o addirittura tutti i dicasteri e che conseguentemente presuppongono, per una trattazione razionale, una collaborazione continuativa, in senso orizzontale, interdipartimentale.
- Stante l'attuale complessità delle condizioni poste, quanto a pianificazione ed integrazione, dalle finalità e dagli imperativi della difesa, non è stato ancora possibile di conseguire un adeguato coordinamento dell'intera sua tematica.
- È chiarito che la responsabilità suprema per la direzione della preparazione e dell'attuazione dei provvedimenti di difesa, in tempo di pace come in tempo di guerra, deve spettare al Consiglio federale. Ciò comporta che, nel ricercare un modo di assistere il Collegio esecutivo in tale attività, è escluso di battere una via la quale dovesse condurre a trasferire ad altri detta esclusiva facoltà di direzione suprema.
- Viene tratta dunque la conclusione che al Consiglio federale va aggregato un organismo direttivo, idoneo ad indagare e dominare tutti i problemi della difesa, nonché a pianificarne ed a coordinarne le soluzioni.
- Siccome la consulenza sulle questioni difensive importanti, ordinata anch'essa ad agevolare il compito del Consiglio federale, deve pure rientrare nell'ambito della direzione della difesa integrata e le esperienze già fatte in merito col Consiglio della difesa nazionale (istituito nel 1958) non hanno pienamente corrisposto alle attese, occorrerà procedere inoltre alla creazione, secondo una nuova formula, di uno speciale organo di consulenza.
- La mancanza di un centro per la formazione in comune di personalità delle cerchie civili e militari è segnalata come una lacuna cui deve parimenti essere trovato rimedio.

Agli inizi del 1967, vagliato il rapporto Annasohn, abbiamo incaricato il Dipartimento militare di prendere posizione in merito e di farci le sue proposte ai fini di una prima decisione di base: trattavasi segnatamente di chiarire qual seguito dovesse essere dato ai suggerimenti dell'estensore circa l'assistenza all'Esecutivo nella direzione della difesa integrata. Autorizzammo il detto Dipartimento a richiedere anche il preavviso del Consiglio di difesa nazionale. Il rapporto fu pure discusso dalla Commissione della difesa nazionale, nonché dal Comitato di coordinamento per la difesa nazionale civile e militare.

Le costatazioni, riflessioni e proposte, contenute nel rapporto, sono state poi approvate, praticamente all'unanimità, dai collettivi precitati.

Nel settembre del 1967, muniti delle proposte del Dipartimento militare, del preavviso del Consiglio della difesa e di quello del Comitato di coordinamento, abbiamo ripreso lo studio del rapporto Annasohn ed abbiamo riscontrato che esso non richiedeva nè dati completivi nè la ricerca di soluzioni diverse. Conseguentemente, tenendo sempre conto dei preavvisi menzionati, incaricammo il Dipartimento militare di procedere ad elaborare un messaggio ed un disegno di legge, direttamente sulla base del rapporto compilato dal colonnello comandante di corpo Annasohn.

Tale disegno di massima venne poi sottoposto all'abituale procedura preparlamentare di consultazione dei Cantoni, del Comitato centrale della Società svizzera degli ufficiali e dell'Associazione svizzera dei sottufficiali, della Unione svizzera per la protezione dei civili e del Consiglio di difesa nazionale. Le opinioni espresse risultarono largamente approvatrici; taluni suggerimenti sono stati, quanto possibile, considerati nell'allestimento del presente testo.

Il messaggio si articola in quattro parti principali: nella *prima parte* è mostrato come la guerra, già nel primo, ma più spiccatamente ancora nel secondo conflitto mondiale, e poscia con costante tendenza, abbia investito le Nazioni nell'interezza della loro esistenza, statutale ed umana. Viene poi esposto quali sottoinsiemi una difesa (così concepita nella sua integrità) racchiuda in sé. Infine questa prima parte del messaggio getta uno sguardo riassuntivo sugli sforzi sinora fatti in vista di una funzionale strutturazione d'una tale difesa nazionale e dei suoi campi parziali.

La *seconda parte* tratta dello scopo e dell'essenza della difesa integrata, nonchè della direzione della medesima e delle forme organizzative all'uopo necessarie. Vengono inoltre puntualizzate talune questioni basilari concernenti i compiti attuali di una tale difesa.

La *terza parte* passa in rassegna le possibilità di coadiuvare il Consiglio federale nella direzione della difesa integrata. In tale contesto è vagliata la questione dell'istituzione di un vero «Dipartimento della difesa» senza tampoco preterire le ragioni giuridiche, organizzative e politiche che pure ostacolano il ricorso ad una tale soluzione. In concordanza col rapporto Annasohn vien pertanto raccomandata l'istituzione di un organismo di stato maggiore, destinato a sostenere il Consiglio federale nella preparazione e nella direzione della difesa integrata. È infine toccato anche il problema della consulenza all'Esecutivo in tale materia.

La *quarta parte* del messaggio descrive le soluzioni prospettate: creazione di un organismo direttivo della difesa (suoi compiti, struttura, gerarchia) e riorganizzazione del Consiglio della difesa nazionale. Questa parte reca inoltre i commenti al disegno di legge e traccia il quadro giuridico in cui esso s'inserisce.

PARTE PRIMA

I. Guerra totale

1. La guerra mondiale 1914-1918

Il primo conflitto mondiale cade in un'epoca in cui l'orientamento del pensiero e dell'azione era ancora spiccatamente politico e militare ed in cui dominava la tesi che la guerra altro non fosse se non la prosecuzione della politica sul terreno della potenza delle armi, in un confronto bellico delle forze opposte.

Si davano invero, già allora, taluni indizi d'un certo trascorrere della guerra meramente militare alla guerra totale: l'arma aerea infatti venne per la prima volta ad apportare, coi bombardamenti, un immediato terrore in seno alla popolazione civile; sugli oceani i sottomarini vennero a minacciare non solo le flotte combattenti bensì anche, e precipuamente, il naviglio commerciale; l'aumento della potenza di fuoco e della gittata delle artiglierie, come pure l'uso dei gas da combattimento quali mezzi di distruzione di massa, vennero infine a segnare ulteriori passi sulla strada d'un tal mutamento del confronto bellico.

Il conflitto del 1914-1918 si caratterizzò insomma, attraverso l'attacco diretto alle popolazioni, agli approvvigionamenti e agli impianti produttivi, attraverso l'avvio e il sostegno ai moti rivoluzionari interni, attraverso infine l'estensione geografica delle operazioni e l'entrata degli Stati Uniti in guerra, non solo come un vero e proprio conflitto mondiale ma anche come un conflitto comportante già numerosi aspetti di guerra totale.

Il nostro Paese, arroccato nella sua neutralità armata, se riuscì a tenersi fuori dalla lotta militare, ebbe nondimeno ad avvertirne gli effetti sui piani economico ed ideologico, onde fu costretto ad ordinare le misure di razionamento nonchè i provvedimenti per il mantenimento della pace e dell'ordine all'interno.

Invero s'avvertirono ben poche difficoltà nel porre in consonanza i provvedimenti di difesa militare e civile, tranne forse nell'ambito personale, allorchè insorgeva la necessità di considerare ugualmente e di far collimare le esigenze dell'esercito con quelle dell'economia. Ciò malgrado non si può affermare che si fosse arrivati già allora ad una difesa nazionale organizzata ed onnicomprensiva, quale dovrebbe essere una vera difesa integrata.

2. La guerra mondiale 1939-1945

Il secondo conflitto mondiale ebbe inizio, non già sul piano militare bensì sul piano psicologico ed ideologico, subito dopo la fine della prima guerra mondiale. Ciò pose il nostro Paese molto presto di fronte a problemi

affatto nuovi che occorreva risolvere: segnatamente estendendo tempestivamente i provvedimenti di difesa dall'ambito dei preparativi militari a quello dei preparativi civili.

Già negli anni fra le due guerre era stata creata, quanto a strutture tecniche e dotazione di personale, la difesa aerea passiva. Queste truppe paramilitari, incluse poi nell'esercito, avevano il compito di proteggere la popolazione e finirono così per costituire il vero fondamento della difesa civile.

Le esperienze acquisite nel superare le difficoltà economiche, sociali e materiali del quadriennio 1914-1918 avevano inoltre condotto, ben prima dello scoppio della seconda conflagrazione mondiale, alla preparazione dell'ordinamento sulle perdite di guadagno, tanto benefico per il Paese, nonché all'introduzione dell'obbligo di costituire riserve, e facilitato così, in modo essenziale, il passaggio dall'approvvigionamento libero a quello razionato.

Anche in merito alla protezione dello Stato furono presi per tempo adeguati provvedimenti preventivi. Una risposta alla minaccia ideologica (costituita innanzi tutto dal nazismo e dal fascismo) fu ricercata nella difesa spirituale del Paese, la quale celebrò i suoi fasti nella memoranda esposizione nazionale del 1939 e nella fondazione ed attività del gruppo di lavoro «Pro Helvetia», inteso a promuovere e sviluppare un movimento culturale elvetico.

Cosicché la seconda guerra mondiale non trovò il nostro Paese del tutto sguartito sui fronti della difesa civile.

Sin dall'inizio del sessennio l'urto delle armate rivelò i tratti di una spietata guerra totale, la quale si veniva caratterizzando non solo per la sua estensione geografica bensì anche per i suoi attacchi terrorizzanti contro la popolazione civile, per l'efficacia dei nuovi mezzi e delle nuove procedure di combattimento, per la distruzione degli impianti produttivi e delle infrastrutture viarie, per l'attacco economico illimitato, l'impiego dei mezzi sovversivi psicologici ed ideologici ed infine per il ricorso ai moderni *mass media*, impiegati ad influenzare i popoli sia propri che stranieri. Non essendo noi stati aggrediti militarmente, ci si offrì l'occasione di portare a termine e di perfezionare la nostra prontezza di risposta, sia sul piano militare sia su quello civile. Nondimeno non riuscimmo ancora a conseguire un ordinamento in tutti i punti soddisfacente.

I numerosi provvedimenti del settore militare e civile, in parte concorrenti, sovrapposti o comunque tra sè interferenti, indussero il Generale, nel suo rapporto all'Assemblea federale del marzo 1946 sul servizio attivo 1939/1945, ad abordare il complesso problema d'una difesa nazionale integrata. Il Generale rilevava specialmente la crescente importanza dell'attività di preparazione, condotta in tempo di pace, nonché d'una direzione chiaramente orientata, in tempo di servizio attivo.

3. Situazione odierna

L'impiego della fissione nucleare a scopi militari è venuta a modificare sin dalla radice il quadro bellico che si era instaurato nella seconda guerra mondiale. Le potenze che detengono armi nucleari dispongono infatti di possibilità del tutto nuove per imporre il proprio volere.

L'effetto dei nuovi mezzi bellici è talmente ingente che, nel caso di una guerra nucleare generale e totale, nessun Paese, ancorchè munitissimo, potrebbe sperare di sfuggire all'annientamento.

Gli Stati che possiedono in gran quantità le armi nucleari curano quindi, da un lato, di impedirne la disseminazione e, dall'altro, di sviluppare una strategia, consona alla potenza di cui dispongono, la quale consenta loro di raggiungere le loro finalità politiche anche senza dover di fatto ricorrere all'impiego di quelle armi. S'instaura quindi tutta una scala di mezzi, da impiegare preventivamente: diplomatici, economici, scientifico-tecnici, come anche psicologici ed ideologici.

Questa specie di strategia scalare non solo riassume quel carattere globale che già aveva segnato l'ultima guerra mondiale, ma, per di più, elide addirittura i limiti tra l'originaria situazione, ancora definibile di pace, e la vera aperta situazione di guerra; essa copre l'arco che va dall'attività sovversiva sino all'impiego di massicci mezzi militari in guerre non dichiarate e può venire attuata contemporaneamente su diversi piani, con od anche senza l'impiego di forze armate. Il ricorso alle armi nucleari (non più avveratosi dopo Hiroscima e Nagasaki) resta così solo l'estrema evenienza.

Orbene, i preparativi di difesa devono tener conto di questi sviluppi. Essi devono sistemarsi nel quadro di una concezione d'insieme, attenta alle pressioni esercitate sui piccoli Stati come anche alle attuali condizioni internazionali ed aperta al coordinamento delle misure militari e civili, coerentemente ordinate verso una finalità suprema: il mantenimento dell'indipendenza. Non si tratta, in tale contesto, di concepire analiticamente talune disposizioni difensive rispetto a precisi avvenimenti prevedibili, si tratta invece di condurre una pianificazione ed una azione organicamente continuative.

II. I componenti della difesa ¹

1. Delimitazione

Abbiamo cercato di esporre come già nella prima guerra mondiale e, ancor più nella seconda, le ostilità non si siano più limitate a sole operazioni dirette contro degli obiettivi militari. Esse hanno avuto ripercussioni sul-

¹ D'ora innanzi useremo il semplice termine di «difesa» assumendolo nell'accezione ampia esplicitata nell'introduzione con la locuzione «difesa integrata».

l'esistenza anche delle popolazioni che si trovavano al di fuori delle zone delle operazioni militari propriamente dette. Si è passati sempre più a una strategia indiretta e presentemente la guerra si estende a un'intera nazione, a tutta la sua economia, all'intera popolazione. Tutto ciò deve avere un influsso sui nostri preparativi di difesa.

Quando si parla, in generale, di difesa militare e di difesa civile si pensa ai compiti dell'esercito e dell'amministrazione militare ma anche a quelli dell'autorità civile e alle misure da prendere per garantire l'indipendenza della patria contro lo straniero, per mantenere la tranquillità e l'ordine all'interno e per proteggere persone e beni.

La difesa deve perciò comprendere le due componenti seguenti:

- la difesa nazionale militare,
- la difesa nazionale civile.

La loro efficacia è garantita dall'attaccamento alle istituzioni statali, da condizioni sociali sane e da uno spirito di coesione e di sacrificio. Creare e tener vive queste premesse è la meta delle aspirazioni che da molti anni, già prima della seconda guerra mondiale, sono state definite «difesa nazionale spirituale».

2. La difesa nazionale militare

La strategia difensiva della Svizzera trova espressione nella sua politica di neutralità. Essa si fonda, per una parte importante, sull'esercito, la cui preparazione dev'essere costante e convincente. Per questo, il compito che l'esercito deve ancor sempre assolvere è decisivo per porre in risalto gli scopi della nostra politica.

La preparazione bellica e l'attitudine al combattimento devono imporre il rispetto con un armamento appropriato, una buona istruzione e uno spirito militare vigilante.

Nel nostro rapporto del 6 giugno 1966 concernente la concezione della difesa nazionale militare abbiamo esposto dettagliatamente i problemi che la concernono. È quindi superfluo riesporli nel presente messaggio essendo la situazione militare rimasta in principio immutata.

Ripetiamo semplicemente che in detto rapporto avevamo precisato che il nostro esercito, con la sua presenza e la sua preparazione, deve contribuire a dimostrare che un attacco del nostro territorio creerebbe grosse difficoltà all'aggressore e, di conseguenza, a proteggere la nostra indipendenza possibilmente senza essere coinvolti in un conflitto.

Il Consiglio federale porta la responsabilità della preparazione della difesa nazionale militare a tenore degli articoli 18 a 22 della Costituzione federale e della legge sull'organizzazione militare della Confederazione

Svizzera. In tempo di pace, la direzione degli affari militari spetta al Dipartimento militare federale. In caso di guerra, il generale dispone liberamente delle forze in uomini e materiale, necessarie all'adempimento dei compiti che gli sono affidati dal Consiglio federale. Quest'ultimo resta tuttavia, anche dopo l'elezione del generale, l'autorità direttoriale ed esecutiva suprema.

3. La difesa nazionale civile

La cerchia della difesa civile abbraccia tradizionalmente i settori seguenti:

- politica estera
- protezione dello Stato
- difesa nazionale psicologica
- protezione civile
- difesa nazionale economica
- sicurezza sociale
- protezione dei beni culturali
- altri compiti amministrativi d'interesse vitale.

a. Politica estera

Importante pilastro della nostra difesa nazionale, la politica estera comprende tutte le iniziative intese a conseguire pacificamente i nostri scopi politici e a preservare i nostri interessi internazionali. Giusta l'articolo 2 della Costituzione federale, uno degli scopi della Confederazione è quello di sostenere l'indipendenza della patria contro lo straniero. Lo scopo principale della politica estera svizzera consiste perciò, innanzi tutto, a mantenere la libertà e l'indipendenza della patria entro i suoi confini attuali, a impedire le aggressioni dall'esterno e ad assicurare le condizioni vitali dello Stato e della popolazione. Questa politica che si fonda sui principi dell'universalità delle relazioni con l'estero fa ricorso da lungo tempo, per conseguire le mete prefisse, alla politica di neutralità fermamente osservata.

Come Stato perpetuamente neutro, la Svizzera, fintanto che non sia essa stessa attaccata, è particolarmente qualificata per offrire i suoi buoni uffici agli antagonisti sul punto di affrontarsi o che già si trovano in stato di guerra. Prima dell'apertura delle ostilità si tratterà specialmente di lanciare appelli alla pace o di mettersi a disposizione per missioni di arbitro intese a mantenere la pace. Dopo la dichiarazione di guerra, lo Stato neutro può offrire i suoi buoni uffici come potenza protettrice. Così, durante la seconda guerra mondiale, la Svizzera ha rappresentato gli interessi di 43 Stati, dei quattro quinti cioè della popolazione mondiale. Numerosi cittadini svizzeri furono inoltre incaricati di missioni umanitarie, segnatamente al servizio della Croce Rossa internazionale.

Fondandosi sull'articolo 102, numeri 8 e 9, della Costituzione federale, il Consiglio federale dirige la politica estera della Confederazione. Il Dipartimento politico è incaricato della preparazione e dell'esecuzione delle misure prese. Per la politica del commercio estero è incaricata, innanzi tutto, la divisione del commercio del Dipartimento federale dell'economia pubblica. Per la concessione del diritto d'asilo decide, in prima istanza, la divisione di polizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

b. Protezione dello Stato

Per protezione dello Stato s'intendono tutti i provvedimenti di carattere non militare e che non concernono la politica estera che le autorità civili prendono nell'interesse della sicurezza interna ed esterna della Confederazione. Si tratta della protezione delle nostre istituzioni democratiche, del mantenimento della tranquillità e dell'ordine, della protezione delle nostre relazioni con altri Stati e della nostra neutralità. Menzioniamo i due compiti essenziali seguenti:

- protezione del nostro Stato contro le mene estremiste;
- smascheramento e eliminazione dei servizi d'informazione illeciti diretti contro la Confederazione o, in Svizzera, contro altri Stati.

Le misure di protezione dello Stato sono penali o amministrative. La protezione penale si fonda sul Codice penale svizzero e sul Codice penale militare, le misure amministrative sono fondate, in particolare, sugli articoli 102, numeri 8, 10, e 70 della Costituzione federale.

In servizio attivo, sono considerati compiti di protezione dello Stato, nel senso ampio del termine, soprattutto quelli che concernono la vigilanza, menzionati qui di seguito alla lettera c, in quanto servano alla protezione della neutralità, delle nostre relazioni con l'estero e del segreto militare e dell'economia di guerra.

Il ministero pubblico della Confederazione è responsabile dell'esecuzione di queste misure protettive, specialmente la polizia federale che gli è subordinata in accordo con gli organi di polizia cantonali e comunali. Nella maggior parte dei casi di protezione amministrativa è il Consiglio federale che decide su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

c. Difesa nazionale psicologica nel settore dell'informazione

I provvedimenti che le autorità preparano per informare e istruire l'opinione pubblica in servizio attivo sono intesi a mantenere e a rafforzare la volontà di resistenza e il morale della popolazione e della truppa contro la propaganda disfattista proveniente dall'estero. Si tratta segnatamente, per facilitare il formarsi di un'opinione indipendente, di fornire informazioni dettagliate su quanto accade in Svizzera e all'estero, sulla situazione militare, sullo stato dell'approvvigionamento e sulle intenzioni dei capi militari

e civili. Questa informazione della popolazione e dell'esercito e i provvedimenti presi d'ufficio durante il servizio attivo, all'interno e all'esterno, contro la propaganda disfattista, le notizie contraffatte diffuse dalla stampa, dalla radio e dalla televisione e la divulgazione di dicerie sono i compiti di protezione dello Stato, in senso vasto, e costituiscono la difesa nazionale psicologica, detta anche condotta della guerra psicologica.

Fanno pure parte delle attribuzioni della difesa nazionale psicologica — ove non debbano già essere considerati compiti di protezione nel senso stretto del termine — le misure prese dalle autorità in caso di guerra per vigilare sulle pubblicazioni, la trasmissione di notizie e di dichiarazioni, specialmente su quelle diffuse dai giornali, dalle agenzie di stampa e d'informazione, dalla radio, televisione, dal telefono, telegrafo, dalla posta, mediante pellicole, ecc. Queste misure perseguono lo scopo di:

- lottare contro le insidie di notizie falsificate e i pericoli della propaganda straniera e ostile allo Stato, specialmente di quella che mira a demolire la volontà di restare neutri e di resistere;
- proteggere lo Stato e la sua indipendenza nei confronti dell'estero contro un giudizio tendenzioso delle relazioni estere del nostro paese;
- proteggere l'esercito e le sue attività nell'ambito della difesa nazionale militare contro:
 - i tentativi di affievolire la volontà di difesa (lotta contro il disfattismo),
 - la violazione dei segreti militari (conservazione della forza combattiva dell'esercito);
- tutelare il segreto della difesa economica;
- lottare contro le voci infondate.

Questa vigilanza contribuisce a garantire la sicurezza interna e a consolidare l'indipendenza del paese di fronte all'estero, come anche a conservare il fermo attaccamento della popolazione alla sua indipendenza spirituale e politica.

La divisione stampa e radio, subordinata al Dipartimento federale di giustizia e polizia, è l'organo incaricato, in tempo di neutralità armata o di guerra, di preparare e di eseguire le misure di difesa psicologica. La riorganizzazione di questa divisione è fondata sulle esperienze raccolte durante il servizio attivo 1939/1945, ma in particolare sulla perizia della commissione mista della stampa politica costituita dall'Associazione svizzera degli editori di giornali e dall'Associazione della stampa svizzera. I provvedimenti presi sono stati approvati da personalità eminenti della stampa, della radio, della televisione, delle agenzie, ecc. che, come specialisti, occupano in questa divisione i posti importanti e sono in stretto contatto con il Dipartimento federale di giustizia e polizia. Nell'ambito dell'esercito, l'ufficio Esercito e

focolare si occupa prevalentemente dei problemi riguardanti la difesa psicologica.

d. Protezione civile

In guerra, la sopravvivenza della popolazione è condizionata prevalentemente dallo stato di preparazione della protezione, dal profilo materiale.

Il paese può anche essere esposto al pericolo di tentativi di ricatto con armi atomiche se le misure di protezione prese sono insufficienti. Lo stesso dicasi se la minaccia è rappresentata da mezzi di combattimento chimici o biologici.

Il successo della nostra strategia preventiva dipende, in larga misura, dalla convinzione che sia l'esercito, sia la popolazione possono resistere a un tentativo di ricatto o a un attacco diretto. La certezza che i loro parenti saranno protetti nel miglior modo possibile rafforza considerevolmente lo spirito combattivo e la volontà di resistere dei nostri soldati. Per questo la protezione civile ha parte decisiva nella difesa, dal lato morale e materiale, almeno nella stessa proporzione della preparazione militare.

Il compito della protezione civile è innanzi tutto quello di proteggere, soccorrere e assistere la popolazione e di salvare gli animali. Deve inoltre prevenire o attenuare i danni alle cose. La protezione civile non interviene dunque attivamente nei combattimenti. Secondo la Costituzione, essa interviene, per soccorsi urgenti, anche in tempo di pace.

I fondamenti della protezione civile sono i Comuni che restano responsabili dell'esecuzione dei provvedimenti ordinati dalla Confederazione e dai Cantoni. I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione delle prescrizioni federali e, sul loro territorio, esercitano la vigilanza e la direzione. L'alta vigilanza e la direzione suprema spettano al Consiglio federale. L'Ufficio federale della protezione civile, organo esecutivo subordinato al Dipartimento federale di giustizia e polizia, provvede all'emissione delle prescrizioni che concernono l'organizzazione, le costruzioni e l'istruzione, nonché l'equipaggiamento e la formazione dei quadri superiori e degli specialisti.

Per il servizio nella protezione civile sono disponibili, oltre agli uomini dispensati dal servizio militare e ai volontari (specialmente donne) anche i militari di oltre 50 anni, prosciolti dai loro obblighi militari giusta le disposizioni dell'organizzazione delle truppe 1961 che hanno ridotto di dieci anni il limite d'età per prestar servizio nell'esercito, mentre l'obbligo di servire nella protezione civile dura fino a sessant'anni compiuti.

Già con l'organizzazione delle truppe 1951 furono costituite le truppe di protezione aerea. Si tratta di formazioni militari specializzate e, per la maggior parte, previste dal Consiglio federale per rafforzare la protezione civile di quei Comuni che, per la densità della popolazione, sembrano particolarmente minacciati.

e. Difesa nazionale economica

L'interdipendenza della difesa civile e della difesa militare è, in particolare, accentuata nell'ambito dell'approvvigionamento in cui, esclusi i casi speciali, le necessità militari e civili sono equivalenti. Per un piccolo Stato come la Svizzera, la cui difesa ha carattere territoriale manifesto, numerosi sono i problemi militari e civili che possono e anzi devono essere risolti secondo gli stessi criteri.

Paese densamente popolato e sprovvisto di materie prime, la Svizzera è vulnerabile non soltanto militarmente ma ancor più economicamente.

Sicurezza sociale, benessere e progresso del singolo e della nazione dipendono sostanzialmente dal nostro commercio estero. Un'interruzione, soprattutto nell'importazione di materie prime può crearci gravi difficoltà. Le nostre importazioni possono essere seriamente minacciate, oltre che da un blocco diretto, non soltanto da operazioni belliche bensì da altri blocchi, da catastrofi naturali, rivoluzioni, scioperi o torbidi sociali in altri Stati.

I nostri preparativi in materia di approvvigionamento tendono a fornirci i mezzi di sopravvivere, almeno per un certo tempo, senza dover cedere a pressioni di ordine economico, anche qualora dovessero verificarsi delle tensioni internazionali, periodi di neutralità armata o conflitti, anche se le importazioni cessassero completamente.

In caso di mobilitazione di guerra, l'economia nazionale dovrebbe fare a meno degli uomini mobilitati e di un certo numero — difficile da valutare — di lavoratori stranieri. È quindi necessario prendere i provvedimenti conformi ad assicurare una produzione sufficiente e l'attività dei servizi pubblici e privati indispensabili.

La nostra capacità di resistenza e le nostre possibilità di sopravvivere possono essere di molto accresciute se la nostra economia sarà meglio preparata dimostrando così, nei confronti dell'estero, la nostra ferma volontà di resistere.

Responsabili dei preparativi di difesa economica sono il delegato alla difesa economica, subordinato al Dipartimento federale dell'economia pubblica, e gli uffici dell'economia di guerra già esistenti in tempo di pace. Questi provvedimenti si fondano sugli articoli 23 *bis* e 31 *bis* della Costituzione federale e sulla legge federale del 30 settembre 1955 concernente la preparazione della difesa nazionale economica.

f. Sicurezza sociale

Nel nostro paese, le condizioni sociali sono molto migliorate nel corso degli ultimi trent'anni. Sono state realizzate importanti istituzioni di solidarietà, in parte per via legislativa e in parte mediante intesa tra gli associati, per quanto concerne la sicurezza economica dei vecchi, dei superstiti,

degli invalidi, dei malati, degli infortunati e delle famiglie dei militari. Le indennità per perdita di guadagno hanno dimostrato, durante il servizio attivo, come queste opere di solidarietà possono contribuire a rafforzare il morale della truppa. È quindi necessario prendere tutti i provvedimenti opportuni affinché la popolazione possa beneficiare della sicurezza sociale sia in tempo di guerra, sia in tempo di pace. Una buona situazione sociale contribuisce a fortificare la volontà di resistere contro qualsiasi aggressione che minaccia il progresso ottenuto.

Per poter conservare, anche in tempo di guerra, i vantaggi sociali rappresentati dall'assicurazione vecchiaia e superstiti, dall'assicurazione per l'invalidità e dalle loro prestazioni complementari, dall'indennità per perdita di guadagno dei militari e delle persone tenute al servizio nella protezione civile, dall'assicurazione militare, dall'assicurazione contro gli infortuni, dall'assicurazione contro le malattie e dalle indennità familiari, occorre prendere delle misure analoghe a quelle di difesa economica.

Le misure di sicurezza sociale comprendono le istituzioni federali, cantonali, comunali e private che sono state realizzate con lo scopo di permettere ai militari e ai civili di avere un'esistenza degna e di lenire le difficoltà di ordine sociale provocate dalla guerra.

Dei preparativi concernenti la sicurezza sociale si occupa soprattutto, sul piano federale, l'ufficio centrale per la preparazione civile alla guerra del Dipartimento federale di giustizia e polizia, l'ufficio federale delle assicurazioni sociali del Dipartimento federale dell'interno, in collaborazione con l'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare. L'articolo 34 della Costituzione federale è la base costituzionale della legge federale sull'assicurazione vecchiaia e superstiti, della legge per l'invalidità e della legge federale sulle indennità ai militari per perdita di guadagno, mentre l'assicurazione militare si fonda sugli articoli 11 e 21 della legge concernente l'organizzazione militare della Confederazione Svizzera.

g. Protezione dei beni culturali

La protezione dei beni culturali comprende tutti i provvedimenti necessari a salvaguardare i beni mobili o immobili che rivestono grande importanza per il nostro patrimonio culturale. A tenore della convenzione dell'Aia del 14 maggio 1954, entrata in vigore per la Svizzera il 15 agosto 1962, ci siamo obbligati a preparare, già in tempo di pace, la protezione dei beni culturali che si trovano sul nostro territorio contro le conseguenze prevedibili di un conflitto armato, prendendo tutti i provvedimenti che ci sembrano opportuni. Le nostre truppe sono tenute a rispettare le clausole della convenzione.

Sono considerati beni culturali nel senso della convenzione, qualunque siano l'origine e il proprietario, in particolare i beni che non hanno importanza militare, come gli edifici destinati ai servizi religiosi, alle belle arti, alla scienza o alla beneficenza, i monument storici e artistici, inoltre i manoscritti, i libri e gli altri oggetti di valore artistico, storico o archeologico, nonché le collezioni rispettive.

Il Dipartimento federale dell'interno è incaricato di prendere i provvedimenti intesi alla protezione di questi beni. In caso di guerra, la protezione civile provvede all'esecuzione dei preparativi.

h. Altri compiti amministrativi d'interesse vitale

Oltre alle attribuzioni che concernono la politica estera, la protezione dello Stato, la difesa nazionale psicologica, la protezione civile, la difesa nazionale economica, la sicurezza sociale e la protezione dei beni culturali, numerosi sono i compiti che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono svolgere per assicurare una vita ordinata della popolazione in caso di servizio di neutralità armata, di guerra, d'impossibilità per l'amministrazione federale di agire o di occupazione parziale o totale del nostro territorio.

I compiti cosiddetti d'interesse vitale dell'amministrazione fanno parte della difesa civile. Il proseguimento di questa attività contribuisce a lottare contro il disfattismo e il panico e quindi a rafforzare la volontà di resistenza della popolazione. È possibile eseguire alcuni di questi compiti soltanto in stretta collaborazione con altri settori della difesa. Si dovranno indubbiamente raggruppare i mezzi militari e civili nel settore sanitario, dei trasporti e delle telecomunicazioni.

I settori seguenti dell'amministrazione federale sono particolarmente vitali in caso di guerra:

- le poste, le telecomunicazioni e le ferrovie,
- la circolazione monetaria, le dogane, la riscossione d'imposte federali e il finanziamento di spese straordinarie,
- le assicurazioni sociali precitate,
- la divisione di polizia e la polizia degli stranieri, per gli affari che non concernono la protezione dello Stato, e la divisione di giustizia,
- le misure importanti che concernono il personale in tempo di guerra,
- l'ufficio dell'igiene pubblica e l'ufficio veterinario,
- gli affari ecclesiastici e scolastici,
- i registri dello stato civile, il registro fondiario e il registro di commercio,
- l'esercizio della giustizia.

L'ufficio centrale per la preparazione civile alla guerra, istituito nel 1963 e subordinato al Dipartimento federale di giustizia e polizia è stato incaricato di presentare delle proposte quanto al proseguimento dei compiti

amministrativi civili d'interesse vitale e di assicurarsi che l'amministrazione federale e i Cantoni prendano le misure per l'applicazione delle istruzioni che il Consiglio federale ha dato alle autorità civili. Si occupa anche dei preparativi intesi a trasferire, se del caso, ai Cantoni o persino ai Comuni certi compiti spettanti alla Confederazione. Per svolgere le sue attribuzioni, l'ufficio centrale lavora in contatto diretto con gli organi interessati dell'amministrazione federale e con i Cantoni.

4. La difesa nazionale spirituale

Come già è stato affermato, la difesa nazionale spirituale è, in certo qual modo, il fondamento sul quale poggiano tutti gli altri elementi della difesa.

Mentre, negli anni che precedettero la seconda guerra mondiale, l'opinione pubblica svizzera è stata sottoposta a un'intensa propaganda da parte dei nostri vicini settentrionali e meridionali con i loro regimi nazista e fascista, ci si accorse che oltre alla preparazione materiale per la difesa del paese, s'imponesse anche una «mobilitazione spirituale» intesa a rafforzare lo spirito d'indipendenza nazionale e la volontà di difendersi. Si trattava di dimostrare alla popolazione e, di riflesso, anche all'esercito, che il nostro Stato ha il diritto e il dovere di esistere e che era perciò necessario proteggere le sue basi fondate sulla democrazia, sulla libertà, sulla dignità umana; occorreva anche richiamare i doveri del cittadino verso lo Stato che merita e deve essere difeso.

Sebbene la nostra neutralità politica e militare c'imponga un certo riserbo, è nostro dovere partecipare attivamente alla discussione dei problemi di ordine morale, sociale e politico che l'evoluzione mondiale pone e di seguirli attentamente sia individualmente, sia collettivamente.

La difesa spirituale è così uno dei grandi compiti di portata nazionale. Essa concerne tutti i cittadini e cittadine, le associazioni e corporazioni di diritto privato che si sforzano di definire la nostra posizione nel concerto delle nazioni e i partiti politici che rispettano le nostre libertà democratiche.

La difesa nazionale spirituale persegue perciò lo scopo di indurre il cittadino a formarsi liberamente un'opinione personale positiva nei confronti della sua patria e della sua ragione d'essere. Non è dunque nè lo Stato, nè i suoi organi che possono risolvere questo problema.

Per difesa nazionale psicologica s'intendono, come già abbiamo esposto, i provvedimenti che le autorità civili e militari prendono, durante il servizio attivo, nell'ambito dell'informazione.

La difesa nazionale spirituale essendo un compito delle forze vive della nazione non può fondarsi su esplicite disposizioni legali; lo Stato non può dirigere l'atteggiamento del cittadino e del soldato. Le discussioni che carat-

terizzano la difesa nazionale spirituale devono tuttavia avvenire nel rispetto di quei principi di democrazia e libertà su cui poggiano le istituzioni costituzionali del nostro Stato.

III. Le basi attuali per l'organizzazione della difesa

1. Costituzione federale e difesa

La Costituzione federale non contiene alcuna disposizione esplicita. Tuttavia l'articolo 2 definisce lo scopo della Confederazione, segnatamente quello di sostenere l'indipendenza della patria contro lo straniero e di mantenere la tranquillità e l'ordine all'interno. Questo articolo può essere considerato il fondamento per l'organizzazione della difesa a livello nazionale. L'Assemblea federale o il Consiglio federale è responsabile delle misure da prendere a questo scopo, la prima secondo l'articolo 85, il secondo giusta l'articolo 102 della Costituzione federale. Certi affari che concernono la difesa nazionale militare sono regolati agli articoli 18 a 22; l'articolo 22 *bis* riguarda la protezione civile e l'articolo 31 *bis* la difesa economica.

Altri articoli si riferiscono indirettamente alla difesa. L'articolo 23 *bis* precisa ad esempio che la Confederazione tiene le scorte di grano necessarie ad assicurare l'approvvigionamento del paese, l'articolo 26 rileva che la legislazione sulla costruzione e l'esercizio delle ferrovie è di competenza della Confederazione, così dicasi per l'articolo 36 circa le poste e i telegrafi e l'articolo 36 *bis* per quanto concerne la costruzione e l'uso di una rete di strade nazionali.

Sebbene le basi della difesa siano percettibili nel vigente diritto costituzionale, sembra indicato di esaminare in occasione degli studi per una revisione totale della Costituzione, come definirne chiaramente i principi. Le disposizioni essenziali della difesa dovrebbero essere inoltre sistematicamente menzionate nella Costituzione.

2. Necessità di coordinare la difesa

Come abbiamo veduto, la difesa nazionale può essere frazionata in diversi elementi, tuttavia strettamente interdipendenti, cosicchè i provvedimenti che s'impongono abbisognano di un coordinamento. I preparativi di difesa nei diversi settori incidono sempre più nelle competenze di diverse istanze amministrative e parzialmente anche dei Cantoni.

Un'indagine sulle attribuzioni e i compiti dell'amministrazione federale ha dimostrato che tutti i Dipartimenti e anche la Cancelleria federale si occupano di problemi concernenti la difesa; un gran numero di affari esige la collaborazione degli uffici di più dipartimenti.

L'adattamento e il coordinamento delle misure che devono essere prese dai differenti uffici presentano perciò sempre maggiori difficoltà e sono difficilmente controllabili. Il compito di coordinamento che deve specialmente eliminare le disposizioni contraddittorie e i doppioni diventa sempre più importante.

Già subito dopo la fine del servizio attivo, nel 1945, si è cercato di ottenere un coordinamento efficace di tutti i componenti della difesa.

3. Basi per una regolazione

a. Consiglio di difesa nazionale

Nel 1947, il Consiglio nazionale, approvando un postulato della sua commissione militare, aveva invitato il Consiglio federale a voler esaminare se non era il caso di istituire una commissione composta di rappresentanti dell'economia, della scienza e della politica, la quale, in funzione di «Consiglio di difesa nazionale» esprimesse il proprio avviso sulle condizioni economiche, finanziarie, sociali e politiche della nostra difesa nazionale. Un anno dopo, in occasione della revisione del titolo quinto dell'organizzazione militare (servizio attivo), la commissione militare del Consiglio nazionale riprese il postulato presentato. Si concluse che non era necessario istituire un siffatto consiglio perchè i rappresentanti dell'economia, della scienza, della tecnica e della politica, scelti fuori dell'amministrazione e i membri della commissione interdipartimentale di difesa nazionale economica potevano sempre essere consultati. E il postulato fu archiviato.

Il Consiglio nazionale ha approvato, nel 1955, una mozione tendente ad ampliare la commissione per la difesa nazionale e farne un organo consultivo centrale per gli affari concernenti la preparazione militare, la ricerca e la difesa economica e di completarla, a questo scopo, con rappresentanti della scienza, dell'economia e dell'amministrazione civile. Il Consiglio degli Stati respinse però la mozione e accettò invece un postulato della sua commissione militare che proponeva l'istituzione di una nuova commissione con il compito di studiare e coordinare tutte le misure importanti riguardanti la difesa nazionale totale. Rappresentanti di tutti i dipartimenti federali, dell'economia e della scienza avrebbero dovuto far parte di questa commissione.

Fondandosi sull'articolo 104 della Costituzione federale, si è deciso, nel mese di giugno 1958, d'istituire il Consiglio di difesa nazionale.

I compiti di questo consiglio sono stati definiti come segue:

- il Consiglio di difesa nazionale è un organo consultivo del Consiglio federale;
- esso esamina le questioni di difesa nazionale che esulano dai compiti strettamente militari e coordina le misure civili con quelle militari. Rie-

piloga l'esito delle sue deliberazioni in rapporti, raccomandazioni e proposte destinati al Consiglio federale.

Siccome era previsto di affidare al Consiglio di difesa nazionale, tra l'altro, anche il coordinamento dell'attività dei dipartimenti e dei diversi organi dell'amministrazione federale, ogni dipartimento ha designato un suo rappresentante. Soltanto il Dipartimento militare federale occupa una situazione particolare, poichè vi delega tre membri: il capo dell'istruzione, il capo dello stato maggiore generale e il direttore dell'amministrazione militare; il capo del dipartimento presiede il consiglio. La rappresentanza relativamente forte del Dipartimento militare è stata motivata dal desiderio di assicurare il coordinamento tra il consiglio e la commissione per la difesa nazionale.

Il Consiglio di difesa nazionale ha un carattere particolare perchè la maggioranza dei suoi membri è scelta fuori dell'amministrazione. È infatti composto di 16 rappresentanti dell'economia, della scienza e della politica, ecc. e di 10 rappresentanti dell'amministrazione.

L'attività del Consiglio di difesa nazionale non ha finora dato i risultati auspicati. Gli affari che gli sono stati affidati e i problemi sollevati nel suo seno sono stati poco numerosi. Si è riunito raramente e non ha esercitato un'attività di coordinamento. Già due anni dopo la sua costituzione, il consiglio ha accertato, a due riprese, che gli era impossibile, innanzi tutto per ragioni istituzionali, di venire a capo dei compiti affidatigli. Il suo modo di vedere è rimasto immutato.

b. Comitato di coordinamento per la difesa nazionale civile e militare

Avendo il Consiglio di difesa nazionale accertato che non poteva esercitare un'attività effettiva di coordinamento, il Consiglio federale ha deciso, il 19 gennaio 1962, di formare un comitato di coordinamento per la difesa nazionale civile e militare. Ne fanno parte i rappresentanti dei dipartimenti più interessati ai problemi della difesa. È presieduto dal direttore dell'amministrazione militare federale.

Questo comitato è stato incaricato di facilitare il coordinamento delle misure di difesa civili e militari dell'amministrazione federale e d'intervenire per porre rimedio alle lacune e ai difetti di questa preparazione. Si assicura che gli affari che devono essere coordinati siano trattati dalle istanze competenti. Deve provvedere che l'istanza maggiormente interessata proceda ai chiarimenti e al seguito necessari alla soluzione del problema, d'intesa con tutti i partecipanti. Se un affare non può essere liquidato in questo modo, il comitato di coordinamento deve intervenire per far sì che il dipartimento competente o quello maggiormente interessato ce lo sottoponga, per decisione, seguendo la procedura abituale.

Il comitato di coordinamento si è occupato di numerosi problemi della difesa che stanno per essere risolti o che sono allo studio. Rileviamo in particolare l'organizzazione della requisizione in rapporto con le necessità dell'esercito, della protezione civile e dell'economia di guerra. Ha, tra l'altro, introdotto e tiene aggiornato un sommario sullo stato dei preparativi di difesa.

Anche se il comitato ha contribuito a coordinare meglio molte questioni della difesa, la sua azione è ancora insufficiente. Il suo campo di attività è troppo limitato e le sue attribuzioni non hanno l'efficacia auspicata. La sua attività è stata rallentata anche dal fatto che non tutti i dipartimenti vi sono rappresentati. La maggior parte dei suoi membri rivestono funzioni direttive in seno al loro dipartimento e sono già interamente occupati. Nonostante la loro importanza, i compiti di coordinamento hanno, perciò dovuto passare talvolta in secondo piano. I membri del comitato sono unanimemente del parere che questo non è e non può essere l'organo adatto per sostenere efficacemente il Consiglio federale nella direzione della difesa. Per venire a capo dei problemi che si pongono nella pianificazione e nella preparazione occorrerebbe poter esercitare un'attività permanente ed esclusiva, cioè a titolo principale, ciò che presentemente non è il caso.

c. Ufficio centrale per la preparazione civile alla difesa

Nella primavera del 1961, il vicesegretario ci ha presentato un rapporto dettagliato sulle attività civili della Confederazione che è importante proseguire anche in tempo di guerra, attività che non concernono la protezione civile, l'economia di guerra o la difesa nazionale psicologica.

Il 30 aprile 1963, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito il già menzionato ufficio centrale per la preparazione civile alla difesa, diretto da un capo permanente, i cui compiti sono stati definiti al capitolo II, numero 3, lettera h (difesa nazionale civile).

d. Commissioni dell'amministrazione federale che sono in rapporto con la difesa

— Commissione di studio per le questioni strategiche

Questa commissione è la più recente di quelle che si occupano degli affari della difesa o di suoi settori. È stata formata in seguito all'esercizio di difesa nazionale del 1967. È incaricata di elaborare, per il Consiglio federale, un progetto sulla concezione strategica della Svizzera. Si compone di un presidente e di 24 membri generalmente scelti fuori dell'amministrazione federale. Ha iniziato la sua attività nel mese di luglio 1967.

— *Commissione di studio del Dipartimento federale di giustizia e polizia per la protezione civile*

Questa commissione è incaricata di procurare gli elementi che permettano di giudicare il grado di pericolo per la popolazione e di prendere le misure che s'impongono secondo il progredire delle operazioni belliche. Queste misure devono essere tecnicamente realizzabili e anche sopportabili finanziariamente. È composta di personalità prese nell'amministrazione e fuori di essa.

— *Commissione interdipartimentale per la difesa nazionale economica*

Questa commissione è l'organo consultivo del Consiglio federale per tutte le questioni che concernono la difesa nazionale economica, particolarmente per quelle che sono in rapporto con la difesa. È presieduta dal capo del Dipartimento dell'economia pubblica e comprende i rappresentanti di tutti i dipartimenti, nonché il delegato alla difesa nazionale economica.

— *Delegato del Consiglio federale per il coordinamento dei posti di comando e degli stazionamenti di guerra sotterranei*

Questo organo, istituito il 27 novembre 1964 per coordinare tutti i provvedimenti che riguardano la pianificazione e la costruzione dei posti di comando e degli stazionamenti di guerra sotterranei, è subordinato al capo della sezione coordinamento costruzioni dello Stato maggiore dell'aggruppamento dello stato maggiore generale. Si tratta di un'istanza che, come l'ufficio centrale per la protezione civile alla difesa, è incaricata esplicitamente di un settore ben definito della difesa.

— *Altre commissioni*

Alle commissioni già menzionate se ne aggiungono altre composte in particolare di rappresentanti dei dipartimenti, però anche dell'economia e della scienza. Si occupano di questioni limitate e ben definite attinenti a certi settori della difesa integrata, come ad esempio la commissione dell'artiglieria. Altre ancora trattano affari la cui importanza è in relazione con i problemi della difesa. Qui di seguito alcune delle commissioni che si occupano di questi problemi:

- Commissione per la sicurezza delle attrezzature atomiche,
- Commissione dei carburanti,
- Commissione militare dell'elettricità,
- Commissione chirurgica del servizio sanitario,
- Commissione delle telecomunicazioni e dell'elettronica militari,
- Commissione di meteorologia,
- Commissione per la motorizzazione militare,
- Commissione del controllo dei prezzi,

- Commissione di vigilanza sulla radioattività,
- Commissione per la sicurezza degli impianti da trasporto in condotta,
- Commissione dell'economia idraulica e energetica.

Come lo dimostra la denominazione, queste commissioni si occupano esclusivamente di determinati settori della difesa.

e. Soluzione transitoria

Abbiamo ritenuto che era necessario poter disporre di un organo interinale fino al momento dell'entrata in vigore di un nuovo ordinamento per la difesa. Per non pregiudicare la soluzione definitiva, abbiamo provvisoriamente ampliato il comitato di coordinamento per la difesa nazionale civile e militare (cfr. lett. *b*) senza tuttavia modificare le sue attribuzioni attuali.

Dopo che, già nel mese di aprile 1966, il capo del Servizio territoriale e delle truppe di protezione aerea era stato designato come membro del comitato di coordinamento, questo è stato in seguito completato da un delegato di ognuno dei dipartimenti dell'interno, delle finanze e delle dogane e dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie che non vi erano ancora rappresentati. Con nostro decreto del 17 ottobre 1967, si è inoltre incaricato, a titolo principale, un capo della segreteria degli affari concernenti la difesa. Presumiamo che con queste misure, l'efficacia del comitato di coordinamento sarà rafforzata.

PARTE SECONDA

I. Scopo e natura della difesa

Scopo della difesa è quello di proteggere l'indipendenza del paese, il territorio nazionale e la vita della popolazione in ogni momento e contro qualsiasi aggressione. Essa comprende tutti i provvedimenti militari e civili necessari a questo scopo.

I provvedimenti militari spettano all'esercito. In tempo di pace è il Dipartimento militare che li pianifica e li dirige. L'organizzazione militare è severamente gerarchica e centralista. In servizio attivo, capo di questa organizzazione è il generale che detiene poteri molto estesi.

I provvedimenti civili invece — come abbiamo veduto — sono di competenza dei dipartimenti civili, della Cancelleria federale e di numerosi uffici. Parzialmente, spettano anche alle autorità cantonali e comunali.

Si pone così, a livello nazionale, il problema di una direzione generale e quello di una forma di organizzazione che permetta all'esercito e ai diversi settori della difesa civile una collaborazione efficace.

II. Direzione della difesa

1. La direzione, compito del Consiglio federale

Secondo l'articolo 95 della Costituzione federale, il Consiglio federale è l'autorità esecutiva e direttoriale suprema della Confederazione. L'articolo 102 precisa che esso dirige gli affari federali conformemente alle leggi e ai decreti federali. Il Consiglio federale veglia per la sicurezza esterna della Svizzera, per il mantenimento della sua indipendenza e della sua neutralità. Ha cura della sicurezza interna, del mantenimento della tranquillità e dell'ordine.

Da queste disposizioni costituzionali risulta che la direzione della difesa, sia in tempo di pace, sia in guerra, spetta al Consiglio federale, riservata l'alta vigilanza dell'Assemblea federale. Questo compito che comprende gli affari più importanti del potere esecutivo non può essere delegato. È il compito fondamentale, inalienabile e caratteristico del Consiglio federale che non può essere affidato ad altri, nè frazionato.

2. Carattere dei compiti direttoriali

L'autorità direttiva ha innanzi tutto per compito di preparare e di eseguire tutti i provvedimenti civili e militari utili alla difesa. È particolarmente necessario precisare, in dettaglio, le competenze di ciascuno degli organi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni che si occupano di compiti di difesa in virtù della legislazione federale. Si tratta essenzialmente dell'elaborazione di basi legali sul presupposto di una veduta d'insieme.

La direzione della difesa comprende dunque la pianificazione e la preparazione delle misure proprie a ogni settore e il loro coordinamento per ottenere un tutto armonico.

In tempo di pace è specialmente importante eseguire questi lavori di programmazione e organizzazione. In tempo di guerra, si tratta invece di far uso dei mezzi di difesa già preparati e di dirigere le operazioni. Fanno parte dei preparativi l'elaborazione di piani e di schemi strategici allo scopo di poter agire, in caso effettivo, secondo la situazione e di ottenere un rendimento massimo delle misure di difesa. In tempo di pace, la «condotta» della difesa, fondata sui preparativi, e il controllo della loro efficacia possono avvenire nella forma di esercizi, come già è stato il caso con gli esercizi di difesa nazionale degli anni 1956, 1963 e 1967. A questo scopo, i partecipanti devono essere preparati, come lo è l'esercito, mentre nel settore civile un lavoro più intenso è ancora necessario.

L'importanza di questo allenamento è tuttavia meno ragguardevole di quella dei compiti di direzione richiesti dalla preparazione. Questi com-

piti hanno la priorità perchè costituiscono la premessa della «condotta» della difesa.

Occorre innanzi tutto delimitare i diversi settori della difesa e fonderli in una concezione generale. Questa concezione si fonda su un apprezzamento della situazione a lunga scadenza. È necessario stabilire un rapporto equilibrato tra la minaccia, i fattori estranei, le possibilità finanziarie e le misure previste.

Alcuni problemi importanti meritano di essere apprezzati e soppesati a questo proposito:

- Estensione degli obblighi militari; limiti del sistema di milizie; effettivi dell'esercito; delimitazione nei confronti delle necessità dell'economia di guerra, della protezione civile e delle istituzioni assistenziali; esenzioni e dispense dal servizio; occupazione per i militari non mobilitati; requisizione di attrezzature.
- Protezione della popolazione; collaborazione tra l'esercito e le autorità civili.
- Servizi di polizia, sanitario, dei trasporti e delle comunicazioni; genio civile, informazione e trasmissione. Il tutto dal profilo di un'organizzazione comprendente tutta la popolazione e l'esercito.
- Misure di protezione e di difesa contro gli aggressivi atomici, chimici e biologici.
- Ammontare dei crediti da riservare ai diversi settori della difesa, proporzione accettabile rispetto al totale delle spese; estensione dei preparativi di difesa dal lato materiale.
- Evacuazione di persone e beni; rifugiati, diritto d'asilo.
- Requisizione di beni d'importanza vitale per l'esercito, l'economia di guerra e la protezione civile; soddisfacimento delle necessità civili.
- Normalizzazione del materiale dell'esercito, della protezione civile e dell'economia di guerra.
- Difesa economica; scorte di materiale di ogni genere per l'esercito e la popolazione; garanzia di una produzione indigena sufficiente di derrate alimentari.
- Energia, produzione e distribuzione.
- Misure della sicurezza sociale per i vecchi, i superstiti, gli invalidi, i malati, gli infortunati e le famiglie dei militari.
- Preparazione di un certificato d'identità federale uniforme per le necessità di guerra della protezione civile, delle assicurazioni sociali e della difesa economica.

Per poter apprezzare, secondo la loro importanza, questi compiti — il cui elenco non è affatto completo — occorre una programmazione che abbracci tutta la difesa. Questa programmazione spetta — per quanto riguarda

i singoli settori — ai dipartimenti. La direzione della pianificazione, lo studio e la riunione in un tutto dei risultati parziali, l'elaborazione di varianti, la formulazione di proposte chiedono dunque un intenso lavoro interdipartimentale e decisioni da prendere a livello superdipartimentale.

Lo stesso dicasi per i provvedimenti di esecuzione che, di regola, saranno di spettanza dei dipartimenti. Qualora più dipartimenti vi saranno interessati, anche l'esecuzione domanderà un'intesa reciproca e un adattamento al tutto.

Il controllo dei lavori di esecuzione dovrà quindi essere assicurato.

Riassumendo, la preparazione e l'esecuzione della difesa esigeranno innanzi tutto un lavoro di programmazione e di organizzazione.

Questo lavoro dovrà creare le premesse per delle misure di difesa efficaci in tempo di pace e per la loro armonica applicazione in caso effettivo.

3. Struttura della difesa

L'importanza dei diversi settori della difesa dipende dalla loro natura. La nostra preparazione trova la sua espressione più evidente nel grado di preparazione dell'esercito. Facilmente individuabile è anche l'importanza della protezione civile, un'organizzazione che include tutto il paese, i Cantoni, i Comuni, i cittadini e le cittadine. Altri settori sono meno manifesti. Così la difesa economica non è un'organizzazione spettacolare. Lo stesso dicasi, e in modo ancor più netto, per altri settori della difesa civile, come ad esempio per la protezione dello Stato.

Abbiamo così da un lato una struttura militare ben inquadrata e, dall'altro, in quello civile cioè, una moltitudine di strutture diverse.

Occorre perciò non soltanto dare un ordinamento alle diverse parti a profitto dell'insieme, ma è inoltre necessario di formare un'organizzazione che assicuri la cooperazione in ogni ambito e a ogni livello.

Siccome un'organizzazione basilare semplice e conforme allo scopo già è data dall'esercito, è utile servirsene per preparare una difesa integrata. Il Servizio territoriale è già stato designato come organo di collegamento tra l'esercito e i settori civili della difesa. L'articolo 1 dell'ordinanza del 7 febbraio 1964 sul servizio territoriale precisa che esso non è soltanto incaricato di coadiuvare l'esercito e di aiutare militarmente le autorità civili e la popolazione, ma che deve anche fungere da organo di collegamento tra l'esercito, la protezione civile e l'economia di guerra. È così già adempita una condizione importante nell'organizzazione della difesa.

Un'altra consiste nella struttura federalistica del nostro Stato e nell'autonomia di Comuni. I Cantoni e i Comuni formano un'organizzazione naturale della difesa nazionale civile. Per stabilire il collegamento con la difesa

nazionale militare, i comandi territoriali devono poter fungere da anello di congiunzione tra i due settori di questa struttura civile. Il nuovo ordinamento del Servizio territoriale ne tiene conto, poiché fa coincidere i confini del servizio territoriale con quelli politici. Quando questa organizzazione sarà a punto, si dovrà creare un'organizzazione simile anche nel settore civile, con stati maggiori civili che collaborino con quelli del servizio territoriale. La realizzazione di questo postulato richiederà un certo tempo a causa specialmente della diversità dei bisogni e dell'organizzazione. Il fondamento per l'organizzazione nel settore civile già esiste — pensiamo alla protezione civile e agli uffici dell'economia di guerra — e già è, in certo qual modo, efficiente. Esistono anche contatti tra gli organi del servizio territoriale e quelli civili che sono stati consolidati in corsi ed esercizi in questi ultimi tempi, come anche in colloqui e con l'ausilio di documenti. Nel settore civile manca tuttavia un'organizzazione che corrisponda a quella del servizio territoriale e permetta una collaborazione pratica, semplice e celere con l'esercito.

L'attuazione di una siffatta organizzazione non rientra negli scopi del presente messaggio che si occupa essenzialmente della direzione della difesa, a livello federale.

Sarebbe stato opportuno trattare questi due problemi assieme. Considerate tutte le circostanze, segnatamente il lavoro considerevole che ancora necessita nel settore civile, ci è tuttavia sembrato più giusto migliorare, innanzitutto, la direzione della difesa a livello federale.

Il lavoro primordiale sarà quello di mettere a punto le strutture di questa organizzazione. Il personale a disposizione non consente, attualmente, di affrontare questo problema e di prendere altri provvedimenti in relazione con la difesa. Si tratta però di compiti urgenti per la cui esecuzione è indispensabile un'organizzazione direttiva efficace.

PARTE TERZA

I. Possibilità di coadiuvare il Consiglio federale nella direzione della difesa

Abbiamo esposto come la direzione della difesa sia un compito fondamentale, inalienabile e caratterizzante del Consiglio federale, compito che esso non può né demandare né dividere. Occorre quindi creare uno strumento che lo agevoli nell'esercizio di questa sua funzione direttiva.

Si presentano qui fondamentalmente due diverse possibilità di soluzione:

- Affidare la direzione della difesa ad un vero dipartimento della difesa oppure
- Istituire un organismo di stato maggiore operante per il Consiglio federale.

Qui di seguito esaminiamo partitamente le due diverse soluzioni.

Nell'assistenza al Consiglio federale per dirigere la difesa deve rientrare, in un'accezione ampia, anche la relativa opera di consulenza. Questa necessità, già insorta allorchè fu creato il Consiglio della difesa nazionale, dovrà essere considerata pure in correlazione con la formazione dell'organismo direttoriale dell'istituenda difesa integrata. Ce ne occuperemo più da vicino nel capitolo III, n. 4, seguente.

II. Trasferimento della direzione della difesa ad un «Dipartimento della difesa»

Già subito alla fine del periodo del servizio attivo, più decisamente però nel corso degli ultimi anni, fu messa innanzi l'opinione che soluzione funzionale dei problemi posti dalla direzione e dal coordinamento della difesa fosse quella di creare un vero e proprio Dipartimento della difesa.

Nel suo rapporto sul servizio attivo 1939-45, il Generale suggeriva di tramutare il Dipartimento militare in un «Dipartimento federale della difesa». Questo rapporto, ancorchè s'incentrasse sull'aspetto militare della difesa nazionale e sui suoi elementi costitutivi e non toccasse quindi, nel loro complesso, i compiti posti da una difesa integrale, riposava manifestamente già sul presupposto di un regolamento ampio ed efficace di tutti i problemi di direzione e d'informazione connessi con una simile difesa.

Il tema dell'istituzione d'un tale Dipartimento non fu tuttavia mai abordato in occasione delle diverse revisioni dell'organizzazione militare, attuate dopo il periodo del servizio attivo; per contro, il Dipartimento delle finanze e delle dogane aveva proposto, nel memoriale 25 aprile 1957, proprio la trasformazione del Dipartimento militare in un Dipartimento della difesa, conglobante, oltre il settore militare, la protezione civile, l'economia di guerra, con tutti i suoi uffici e servizi, nonché la consulenza nelle questioni della difesa psicologica.

Successivamente, il Consiglio della difesa nazionale si è occupato anche esso della formazione di un vero e proprio Dipartimento della difesa, soluzione della quale uno dei suoi membri si era fatto fautore, proponendo una adeguata trasformazione dell'attuale Dipartimento militare, così da renderlo responsabile dei preparativi in tutti i settori della difesa nazionale. Su questo tema fu condotta una discussione approfondita in seno al Consiglio della difesa nazionale, il quale però giunse alla conclusione che una tale soluzione non sarebbe risultata razionale e che andava pertanto respinta.

Ma il progetto aveva trovato già altri sostenitori, i quali a rincalzo dei loro argomenti allegavano, segnatamente, la convenienza di fondare l'organizzazione della difesa nazionale sulla probabilità che una futura guerra avrebbe colpito in modo indiscriminato sia l'esercito sia la popolazione. Da questo presupposto essi inferivano quindi logicamente l'opportunità d'istituire un Dipartimento incaricato di trattare l'insieme dei problemi della difesa, mentre gli altri Dipartimenti avrebbero continuato a trattare la loro problematica specifica.

Il rapporto, citato più sopra, allestito dal colonnello comandante di corpo Annasohn, si sofferma sulle numerose varianti, prospettabili circa l'istituzione di un tal Dipartimento della difesa, e tre di esse, che riferiamo qui di seguito, appaiono caratteristiche.

1. Raggruppamento, entro un Dipartimento della difesa, di tutti gli uffici e servizi operanti in tale settore

Siamo ben consapevoli di quanto, a prima vista, un tale progetto di accentramento dei compiti della difesa nazionale sotto la direzione di un sol membro del Collegio esecutivo possa sembrare seducente: si otterrebbe, per tutti i campi, una certa unità ed armonia di soluzione e basterebbe badare ad assicurare il coordinamento con gli altri dipartimenti allorchè i loro compiti civili di pace venissero a toccare anche la preparazione militare.

Però nonostante i vantaggi offerti sul piano direttoriale e coordinativo, questa soluzione non può essere raccomandata.

Un Dipartimento così definito assumerebbe infatti certamente una tale importanza da precludere, a chi lo dirigesse, la possibilità di prendersi sulle spalle il peso immenso rappresentato dall'impostazione del lavoro e dalle responsabilità che esso comporta. Insorgerebbe cioè, da questo profilo, uno spiccato squilibrio rispetto agli altri dipartimenti.

Inoltre, nella loro attuale composizione, un gran numero d'uffici non potrebbero essere trasferiti ad altro Dipartimento, dacchè svolgono dei compiti concernenti contemporaneamente il tempo di pace e la preparazione della difesa. Orbene, qualora detti compiti dovessero venir eseguiti separatamente, diverrebbe inevitabile smembrare detti uffici e servizi e romperne le attuali connessioni organiche. Una tale situazione comporterebbe un appesantimento del lavoro nè potrebbe, nemmeno dagli altri punti di vista, dare soddisfazione. Senza contare poi che un simile smembramento dei servizi complicherebbe ulteriormente i compiti del coordinamento interdipartimentale.

Ma l'inconveniente maggiore della soluzione qui innanzi delineata sarebbe costituito dal fatto che il capo di quel Dipartimento diverrebbe un vero «ministro della difesa» nell'accezione più completa del termine, cui toc-

cherebbe il compito di preparare e dirigere, oltre la difesa militare, anche la difesa civile con tutto quanto può concernere le attività vitali del Paese. Rispettivamente agli altri, siffatto Dipartimento verrebbe a crescere ad importanza preponderante, il che conferirebbe al suo direttore un rango in un certo senso più elevato. Ciò è manifestamente contrario al principio della direzione collegiale nonché, in generale, al sentimento politico elvetico. Aggiungasi che gli altri consiglieri federali resterebbero sì in relazione con la difesa, in quanto membri del Governo, ma non dovrebbero più occuparsene direttamente nè assumerne responsabilità alcuna: una soluzione insomma per nulla appagante.

2. Attribuzione, al Dipartimento militare ampliato, solo degli uffici e servizi civili più importanti, incaricati di attività concernenti la difesa

Questa vuol essere una soluzione meno ampia, nel senso che solo una parte degli organi interessati verrebbe trasferita al Dipartimento militare ampliato, segnatamente l'Ufficio federale della protezione civile, quello del Delegato alla difesa nazionale economica, la Divisione stampa e radio (difesa psicologica) e l'Ufficio centrale per la preparazione civile alla guerra.

Rispetto dunque alla prima soluzione, il Dipartimento militare, oltre ai suoi compiti specifici attuali, verrebbe incaricato unicamente degli affari più importanti rientranti nell'ambito della difesa civile. Conseguentemente il gruppo dei compiti così trasferiti, già in sè coerenti — specie quelli or ora menzionati — potrebbe rimanere coordinato, nonché venire armonizzato con le misure militari e con quelle del servizio territoriale.

Nondimeno anche questa soluzione ridotta sarebbe radice di gravi inconvenienti. Raggruppare infatti l'Ufficio della protezione civile, con altri servizi militari, per entro un Dipartimento della difesa, potrebbe far insorgere massicci dubbi circa il carattere strettamente civile di detto ufficio. Nel nostro messaggio del 1961 concernente la legge sulla protezione civile abbiamo fatto rinvio alla quarta convenzione di Ginevra, del 1949, relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra; or bene, il secondo capoverso dell'articolo 63 di quel testo è chiaramente inteso ad accordare, in caso d'occupazione straniera, agli organi speciali non militari, dei privilegi analoghi a quelli conferiti alle società nazionali della Croce rossa. E quantunque un tale disposto non possa venire interpretato come norma imperativa del diritto internazionale, noi abbiamo reputato corretto e razionale, ispirandoci ad esso, d'impostare la protezione della popolazione su di un piano strettamente civile. Nel 1960, in risposta ad un'interrogazione, avevamo (sempre da tale profilo) ribadito che, in previsione d'avvenimenti bellici, sembrava opportuno di non dare all'eventuale nemico alcun motivo giuridicamente valido d'agire contro l'organizzazione e le persone incaricate della protezione civile; inoltre oggi giorno palesemente si tende, sul piano

internazionale, ad apprestare delle disposizioni ancora più precise nel settore della salvaguardia degli istituti non militari, destinati ad assistere ed a proteggere le popolazioni. Ne consegue che il subordinare la protezione civile a un Dipartimento ordinato essenzialmente ai preparativi militari, potrebbe avere delle ripercussioni indesiderate.

L'Ufficio del Delegato alla difesa nazionale economica potrebbe invece essere incluso, senza grande difficoltà, entro un Dipartimento raggruppante gli organi militari. Anzi, dato che quell'ufficio cura la pianificazione e il coordinamento di tutte le misure economiche intese a preparare e garantire l'approvvigionamento di guerra, un tale trasferimento verrebbe a porlo proprio al centro di un campo esteso, includente anche il suo proprio più ristretto dominio di studi e d'attività. A questa soluzione osta tuttavia l'imprescindibile necessità di mantenere, con il Dipartimento dell'economia pubblica, un intimo contatto e un vincolo organico la cui eventuale rescissione darebbe l'avvio a numerosi conflitti di competenza, onde obbligherebbe ad apprestare non poche misure estrinseche di coordinamento.

Il 1° febbraio 1942, la Divisione stampa e radio è stata aggregata al Dipartimento di giustizia e polizia sul fondamento di argomenti politici nonchè, segnatamente, in seguito alle esperienze fatte a contare dal 1939. A tutt'oggi, questa aggregazione, risultata funzionale, non ha sollevato obiezioni: gran parte dei compiti di questa Divisione rimane infatti essenzialmente legata agli altri compiti civili del Dipartimento. Basta questa constatazione, e la considerazione parallela della necessità d'un buon coordinamento, a mostrare che il trasferimento della Divisione al Dipartimento militare sarebbe inopportuno.

Da una veduta generale, un trasferimento anche parziale di servizi dei dipartimenti civili a quello militare comporterebbe inconvenienti tali da escludere la scelta di una tal via. Un Dipartimento della difesa, anche ridotto, verrebbe sempre ad assumere ancor troppa importanza rispetto agli altri dicasteri, con la conseguenza dell'insorgere di una tal quale preponderanza del suo direttore nel confronto degli altri membri del Collegio esecutivo. Ed anche la parte di responsabilità connessa alla gestione d'un tal Dipartimento si troverebbe esagerata.

Per di più un Dipartimento il quale, ancorché responsabile dell'insieme della difesa, venisse ad includere solo gli strumenti «più importanti» della protezione militare e civile, resterebbe privo di troppi uffici e servizi pur operanti nel suo ambito cosicché la soluzione qui delineata, qualora fosse accettata nonostante i gravi inconvenienti segnalati, rivestirebbe comunque un'efficacia non assolutamente piena.

3. Trasferimento, al Dipartimento militare ampliato, della direzione della pianificazione nonché del coordinamento dell'esecuzione interdipartimentale dei provvedimenti di difesa

Questa variante evita gli inconvenienti d'una ripartizione irrazionale degli uffici o d'uno smembramento di complessi amministrativi organici; essa, d'altro canto, riesce ad assicurare uno svolgimento dei compiti della difesa entro un quadro generale di armoniosa collaborazione.

Ma nemmeno questa soluzione è valsa ad attirare la nostra approvazione. Poichè anche se il Dipartimento militare d'altro non fosse incaricato se non di pianificare e coordinare i provvedimenti di difesa, il suo direttore verrebbe nondimeno ad assumere una posizione del tutto particolare rispetto agli altri membri del Consiglio federale: a lui spetterebbe, infatti, presentare tutte le proposte concernenti la difesa, redigere i messaggi pertinenti, esporre e commentare i progetti in Parlamento; lui diverrebbe il portavoce di tutti gli altri capidipartimento persino nelle questioni che di fatto rientrano nelle attribuzioni dei medesimi e che sono state conseguentemente elaborate dai loro competenti collaboratori. S'instaurerebbe così una massiccia, continua interferenza del capo del Dipartimento militare ampliato nella problematica e nell'attività degli altri dipartimenti e dei loro organi, con conseguente perturbamento dell'ordine di responsabilità in seno all'amministrazione e un sovvertimento del principio secondo il quale tocca al Consiglio federale dirigere l'insieme della difesa. Sono conseguenze che ovviamente vanno evitate.

4. Altre possibilità

Abbiamo sin qui esposto le principali varianti attenenti all'organizzazione d'un dipartimento della difesa. Si possono prospettare però molte altre soluzioni. Il rapporto Annasohn menziona quella dell'istituzione di un nuovo Dipartimento, eventualmente detto «della presidenza», il quale accentrerebbe tutti gli affari della difesa civile e diverrebbe quindi automaticamente il solo Dipartimento con cui quello militare dovrebbe immediatamente collaborare.

Ma non vogliamo qui passare in rassegna tutte le possibili proposte; aggiungiamo soltanto che l'arco di queste possibili soluzioni va dalla completa riunione, entro un dipartimento, di tutti gli uffici e servizi incaricati di preparare la difesa nazionale sino alla sola attribuzione della direzione e pianificazione coordinativa. Qualunque sia per essere la soluzione scelta, gl'inconvenienti che abbiamo qui innanzi puntualizzato non mancherebbero perciò di farsi avvertire.

Visto quanto precede, reputiamo che non si debba battere la strada dell'organizzazione di un Dipartimento apposito, nell'intento di coadiuvare

il Consiglio federale per l'opera di direzione della difesa. La soluzione deve essere cercata altrove.

III. Organo di stato maggiore, istituito come coadiutore del Consiglio federale nella direzione della difesa

1. Considerazioni generali

Poichè, come abbiamo visto, considerazioni d'ordine politico ed organizzativo precludono un importante trasferimento delle attribuzioni con un riassetto dei compiti (anche solo di quelli essenziali), occorre esaminare ora se l'istituzione di un organo particolare non sia in grado di offrire al Consiglio federale l'appoggio necessario.

Tale organo ausiliario o di stato maggiore avrebbe come compito primario quello di fornire al Consiglio federale le necessarie basi di valutazione per tutti i diversi settori della difesa; esso dovrebbe inoltre stabilire le regole di pianificazione, raccogliere i risultati ottenuti in merito dai dipartimenti e stabilire un organico piano generale.

Esso avrebbe inoltre l'incombenza di sorvegliare ed armonizzare l'esecuzione dei provvedimenti promulgati dal Consiglio federale nel quadro della difesa.

Inoltre, e non come dovere ultimo, gli spetterebbe di assicurare la continuità della direzione e della preparazione ed anche di assodare la collaborazione fra gli uffici militari di comando e le autorità civili, nonchè di apprestare le condizioni per una buona cooperazione fra i Cantoni e lo Stato centrale.

Passando, il Paese, dalla condizione di pace a quella di neutralità armata, oppure di guerra, tutti gli affari militari vengono posti nelle mani del Generale; in caso di guerra egli dispone quindi di tutte le risorse nazionali sia quanto a persone sia quanto a materiale, mentre il Consiglio federale rimane autorità direttoriale ed esecutiva. Per la mobilitazione e l'impiego delle forze nazionali, il Generale deve conseguentemente rivolgersi al Consiglio federale. Quest'ultimo, per operare nell'ambito civile secondo finalità parallele a quelle perseguite dal Generale nell'ambito militare, dovrà, quanto possibile, ricorrere all'organo cui, nel periodo prebellico, spettava di secondarlo nella direzione della difesa integrata: tale organo dovrà allora garantire la continuità fra la preparazione e l'esecuzione, segnatamente nel settore civile.

Una buona cooperazione fra le autorità militari superiori e quelle della difesa civile, già impostata e sperimentata grazie ad un organo di stato maggiore durante il tempo di pace, potrà ben più facilmente essere conti-

nuata ed incrementata in periodi di neutralità armata o di guerra, anche allorché i compiti e le responsabilità proprie dell'esercito, incentrate nella figura del Generale, avranno preso una importanza preponderante.

Da queste considerazioni discende che l'organo di stato maggiore dovrà svolgere la sua attività senza soluzione di continuità e senza lacune di competenza e che il suo compito principale consisterà nell'occuparsi dei preparativi in tempo di pace. Avverandosi una situazione di guerra, esso non dovrà in nessun modo interferire con la palese responsabilità assunta dal Generale rispetto alla difesa militare, ma dovrà continuare a coadiuvare il Consiglio federale, onde facilitargli la direzione della parte civile della difesa integrata ed assicurare la collaborazione dell'Esecutivo con l'esercito.

2. Impostazione dell'organo di stato maggiore

Già abbiamo cercato di delineare un'impostazione dell'organo di stato maggiore, tale ch'esso possa svolgere un'opera continuativa e competente, premessa irrinunciabile della sua efficacia, e siamo partiti, all'uopo, dal concetto che un apparato amministrativo troppo complesso sarebbe risultato irrazionale sia dal punto di vista economico sia, l'esperienza insegna, dal punto di vista di un funzionamento senza frizioni e senza conflitti di competenza, possenti freni nell'azione del Governo e dell'amministrazione.

Ricercando dunque una forma adeguata, siamo innanzi tutto giunti alla conclusione che tornerebbe opportuno d'istituire un organo di confluenza dei servizi responsabili dei diversi settori della difesa, configurandolo, cioè in modo assai analogo a quello del Comitato di coordinamento per la difesa civile e militare. Una tale formula consentirebbe di tener conto della condizione posta allo stato maggiore in fatto di competenza ed assicurerebbe una connessione agevole fra tutti i campi; offrirebbe poi il vantaggio, rispetto alle attribuzioni dipartimentali, di non imporre nuove norme nè creare ulteriori enti amministrativi, con la conseguenza d'escludere ogni pericolo di imbricazione di competenze e di relativo indebolimento delle responsabilità.

Un tale organo, composto di rappresentanti di diversi settori amministrativi, resterebbe però inoperante di per sé stesso, ripetendo così esperienze già fatte in altri campi, in quanto non avrebbe i mezzi per imporsi e svolgerebbe un'attività intermittente. I suoi membri rimarrebbero talmente occupati dall'esercizio delle funzioni che sono loro proprie da non poter offrire una dedizione completa a questo lavoro suppletivo di creazione, pianificazione e realizzazione. In questo caso il loro compito sarebbe ridotto a mettere in comune il loro contributo particolare e a rappresentare, sul piano operativo, gli interessi del loro settore proprio. Un organo così configurato resterebbe evidentemente prezioso per l'unificazione dei risultati parziali e l'esecuzione coordinata, estesa a tutti gli altri campi dell'amministra-

zione, ma di per se stesso non sarebbe, come l'abbiamo detto, uno strumento efficace di lavoro. Ne consegue che deve essere completato d'un suo nucleo autonomo e permanente, in altre parole, che deve venir strutturato attorno ad un ufficio incentrato in una personalità incaricata di preparare e di dirigere a tempo pieno gli affari affidati a quest'organo direttivo; questa personalità dovrebbe inoltre disporre di alcuni collaboratori competenti, assunti anch'essi a tempo pieno, nonché dei necessari servizi di segreteria e di documentazione. Solo questa impostazione, arieggiante quella di un ufficio centrale, può rendere funzionale l'intero organo di stato maggiore.

Il capo del suddetto ufficio dovrebbe esercitare, analogamente al piano militare, le funzioni d'un vero e proprio capo di stato maggiore e, i suoi collaboratori, quelle di ufficiali di stato maggiore generale. Il capo dovrà svolgere un ruolo importante nella condotta degli affari della difesa nazionale per ordine e secondo le istruzioni del Consiglio federale e con la collaborazione dei rappresentanti dei diversi settori amministrativi. Egli dovrebbe segnatamente occuparsi dei lavori preparatori, del coordinamento dei progetti e delle decisioni, e, in fase esecutiva, degli ordini e dei controlli. È palese che questi compiti si presenterebbero solo qualora un dato dipartimento non risultasse competente e responsabile da solo, ma proprio questo in genere è un caso rarissimo nel settore della difesa nazionale.

L'opera congiunta di questo ufficio permanente, esclusivamente addetto alla trattazione delle questioni della difesa, e dei rappresentanti dei diversi settori amministrativi, entro l'organo di stato maggiore, conferirebbe a quest'ultimo la piena idoneità a secondare efficacemente il Consiglio federale nelle sue funzioni direttoriali in materia di difesa.

3. Gerarchia e funzionamento dell'organo di stato maggiore

Di norma, uno stato maggiore va subordinato all'ente per cui lavora, nel nostro caso dunque al Consiglio federale.

Del resto anche il rapporto Annasohn raccomanda una tale collocazione gerarchica.

Tuttavia, l'articolo 103, capoverso 1, della Costituzione precisa tassativamente che gli affari del Consiglio federale sono ripartiti, secondo i dipartimenti, fra i membri del medesimo: subordinare dunque un ufficio direttamente al Collegio esecutivo nel suo complesso, verrebbe a costituire una innovazione sulla quale potrebbe porsi la questione della costituzionalità.

Oltre a questo, altri argomenti d'ordine pratico ostacolano tale subordinazione diretta all'intero Consiglio federale. E sono argomenti

che si evidenziano non appena si pensi al curriculum degli affari relativi alla difesa, che è, ordinariamente, un curriculum interdipartimentale. Ciò postula l'esistenza d'una autorità la quale prenda l'iniziativa dei lavori e ne segua il corso sino ad un loro esito pienamente soddisfacente. Orbene, questa sarebbe bensì l'incombenza principale dell'organo di stato maggiore, nondimeno esso difficilmente potrà svolgerla perchè dovendo gli affari essere sottoposti alla decisione ultima del Consiglio federale, resta pur sempre l'interrogativo su chi sia incaricato di prepararli in vista di tale decisione, di presentarli all'Esecutivo ed, eventualmente, al Legislativo. A questa domanda la risposta consona alla nostra organizzazione è che tal compito incombe al Dipartimento maggiormente interessato. Pertanto il compito dell'organo di stato maggiore dovrebbe limitarsi molto spesso a sollevare i problemi e ad assicurarsi che siano trattati secondo la via normale sino alla decisione finale. Manifestamente in tal caso la proposta al Consiglio federale e la presentazione della medesima incomberebbe al Dipartimento maggiormente interessato e direttamente responsabile.

Spesso l'organo di stato maggiore non potrà accontentarsi di sollevare il problema e dovrà occuparsene materialmente sino a soluzione: ciò s'avvererà per le questioni particolarmente importanti implicanti interessi essenziali sovente opposti e concezioni di diversi dipartimenti nettamente divergenti. Toccherà qui all'organo di stato maggiore una funzione particolarmente attiva, chè dovrà appianare le difficoltà, negoziare degli accomodamenti nell'interesse comune, agevolare infine una decisione attenta alla complessità del tema da parte del Consiglio federale, fornendo a quest'ultimo un preciso esposto delle posizioni in contrasto e delle vie per comporle. Prima di ricorrere al metodo pesante della stesura di avvisi scritti da parte dei dipartimenti, converrà in simili casi all'organo di stato maggiore di procedere a un confronto e a uno scambio d'opinioni diretto: ciò gli riuscirà congeniale in quanto l'organo di stato maggiore si pone immediatamente nella visuale d'una pianificazione generale e quindi deve attenersi ad una veduta totale della situazione, veduta che sovente viene a mancare allorchè l'affare è trattato analiticamente per scritto. In molti casi la procedura scritta cadrà del tutto o comunque sarà fortemente ridotta grazie all'opera dell'organo di stato maggiore, essa verrà però mantenuta (ancorchè sempre sussista la possibilità d'un intervento diretto d'un capodipartimento in Consiglio federale) allorchè un ufficio dovesse reputare che i suoi interessi vengono eccessivamente trascurati.

In tutti i casi in cui l'organo di stato maggiore, e non già un singolo dipartimento, deve trattare la faccenda sino a decisione dell'Esecutivo (mandando un Dipartimento che ne abbia la responsabilità diretta) si pone la questione a sapere chi dovrà sottoporre e preparare le proposte al Consiglio federale. Si ripropone quindi intero il problema della subordinazione gerarchica dell'istituendo organo di stato maggiore.

Certo sarebbe possibile — riservato il quesito d'una modificazione costituzionale, come s'è detto — di subordinare l'organo di stato maggiore direttamente al Consiglio federale. Toccherebbe allora al presidente della Confederazione presentare le proposte: tuttavia, la breve durata del mandato presidenziale pregiudicherebbe assai la funzionalità di una tale sistemazione, in quanto impedirebbe la continuità di direzione e di rappresentanza, in seno al Consiglio federale, degli affari della difesa. Senza contare poi che il peso della presidenza, già soprammessi a quello della direzione di un dipartimento singolo, è tale da sconsigliare assolutamente di renderlo ancor più gravoso, addizionandovi altri compiti.

Si potrebbe anche pensare di subordinare l'organo di stato maggiore al cancelliere, il quale pure esercita, esclusivamente per il Consiglio federale, dei compiti di tale natura. Questa soluzione è di fatto plausibile. Essa pregiudicherebbe tuttavia alcun poco gli interessi della difesa, in quanto questi non potrebbero più venir difesi, sul piano dell'Esecutivo, da uno dei membri del medesimo.

Vi è infine la possibilità di subordinare l'organo di stato maggiore a un Dipartimento e si tratta, qui, di determinare quale risulti meglio adeguato.

In merito siamo giunti alla conclusione che occorrerebbe far capo al Dipartimento militare: innanzi tutto poichè esso è l'unico dicastero che si occupi di quasi tutti i problemi particolari della difesa ed, inoltre, perchè una tale subordinazione apporterebbe, in caso di servizio attivo, concreti vantaggi. In tempo poi di servizio di neutralità armata o di guerra, il capo del Dipartimento militare si trova sgravato dei problemi amministrativi di gran parte dei servizi dipartimentali, trasferiti al Generale, onde avrebbe modo di dedicare maggiori cure ai temi della difesa, e, oltre ad esercitare i compiti amministrativi che gli rimangono, potrebbe segnatamente studiare comparativamente i problemi della difesa militare trattati dal comandante in capo e quelli della difesa civile trattati dall'organo di stato maggiore, per presentarli poi al Consiglio federale. In tal maniera il coordinamento e la cooperazione dei settori civili e militari della difesa verrebbero automaticamente assicurati, e proprio al massimo livello. Questa soluzione consentirebbe di trascorrere senza difficoltà alcuna dall'organizzazione di pace a quella di guerra.

La competenza del capo del Dipartimento militare rispetto alla difesa nel suo complesso potrebbe, per natura ed ambito, venir nettamente distinta dalla sua normale competenza rispetto alla difesa militare, in quanto la prima verrebbe a configurarsi come competenza di coordinamento, le decisioni legali appartenendo sempre al Collegio esecutivo come tale. Nel campo della difesa integrata, il ruolo del Dipartimento militare si restringerebbe dunque ad una specie di responsabilità per gli affari i quali, per loro natura, non rientrano già nella competenza d'un altro Dipartimento o la cui direzione non sia stata affidata ad altro Dipartimento.

La subordinazione dell'organo di stato maggiore al Dipartimento militare si assimila, a tutta prima, con quella già tracciata nel capitolo II, paragrafo 3, e consistente nell'incaricare della pianificazione e del coordinamento della difesa il Dipartimento militare, il quale diverrebbe così un «Dipartimento della difesa». Nonostante questa somiglianza, le due soluzioni divergono tuttavia fondamentalmente.

E la divergenza trova la sua essenziale radice nel fatto che la soluzione indicata nel predetto capitolo verrebbe a conferire al Dipartimento militare la responsabilità di tutto il complesso degli affari sussumibili sotto il concetto di difesa integrata: per esempio, il capo del Dipartimento militare, e non già il capo dell'economia pubblica, dovrebbe presentare in Consiglio federale le questioni concernenti l'economia di guerra; lui di nuovo, e non il capo del Dipartimento di giustizia e polizia, sarebbe chiamato ad esporre i temi della protezione civile; ancora lui, e non il capo del Dipartimento dei trasporti, delle comunicazioni e delle energie o quello dell'economia pubblica, sarebbe tenuto a presentare i progetti concernenti l'energetica ed i trasporti di guerra. Questa posizione preminente avrebbe poi ovviamente anche il suo risvolto alle Camere.

Per contro, la responsabilità degli affari del Dipartimento militare si limiterebbe, nella soluzione che noi propugniamo, alle questioni che non cadono già nell'ambito di un dato Dipartimento, oppure a quelle che rivelano una particolare importanza ai fini della difesa integrata e che ritengono carattere interdipartimentale. La subordinazione e il curriculum degli affari dovranno comunque essere regolati, in modo analitico e quanto più chiaramente possibile. Occorrerà inoltre precisare che l'organo di stato maggiore è chiamato a svolgere un'attività autonoma secondo le istruzioni del Consiglio federale, cosicchè la sua subordinazione al Dipartimento militare si pone solo dal profilo amministrativo. Analoga formula è del resto già stata sperimentata per la Centrale delle questioni organizzative dell'amministrazione federale, anch'essa tipico organo di stato maggiore; detta Centrale, istituita mediante la legge del 6 ottobre 1954, è stata aggregata amministrativamente al Dipartimento delle finanze e delle dogane ancorchè abbia a lavorare in modo autonomo.

4. Funzione consultiva nel settore della difesa

Abbiamo, qui innanzi, indicato che il necessario aiuto al Consiglio federale, nel suo compito direttivo della difesa nella sua integrità, comporta pure un'assidua ampia opera di consulenza.

Orbene, l'organo di stato maggiore deputato a secondare il Consiglio federale nella direzione della difesa (organo essenzialmente composto d'un nucleo permanente e di un gruppo di rappresentanti dei settori ammini-

strativi importanti per la difesa) rivestirebbe certamente un carattere troppo unilaterale per poter esercitare una tale comprensiva funzione di consulenza generale.

Dato poi che per dirigere la difesa integrata il Consiglio federale dovrebbe ricorrere in gran misura a un organo tratto dall'amministrazione, si pone la necessità di provvedere, sul piano della consulenza, a che si stabiliscano coerenti contatti anche con l'esterno. Le persone incaricate di consigliare l'Esecutivo dovrebbero quindi risultare estranee all'attività dell'amministrazione; il loro compito si pone su un gradino più elevato ed il Consiglio federale dovrebbe ricorrere ad esse solo allorchè i problemi di principio apparissero d'una importanza tale da esorbitare dai limiti di semplici decisioni di carattere amministrativo.

Se si pon mente al gran numero di temi speciali richiedenti un'attività di consulenza altamente tecnica, ma nel contempo generale ed estesa al complesso della problematica difensiva, occorre chiedersi quale via vada battuta per assicurarne pienamente l'efficacia.

Giusta il rapporto Annasohn, converrebbe all'uopo rinunciare ad istituire un organo permanente, poichè, esso, se volesse rispondere a tutte le esigenze, diverrebbe immediatamente troppo esteso e pesante; nè si potrebbe ovviare a ciò riducendo il numero dei suoi membri chè allora esso non potrebbe più coprire tutto il campo affidato alla sua opera di consulenza. Da qui la proposta di sciogliere il Consiglio di difesa nazionale e di ricorrere a un organo consultivo speciale, il quale farebbe appello, caso per caso, agli specialisti via via necessari.

Non possiamo però sottoscrivere a questa soluzione ancorchè reputiamo che occorra davvero far capo a dei periti per trattare i problemi particolari e che sia quindi necessario, secondo i casi, formare delle commissioni specializzate (ci siamo del resto a più riprese serviti di questa possibilità prevista dall'articolo 104 della Costituzione).

D'altro canto non vorremmo rinunciare a un organo consultivo idoneo ad affrontare nella loro totale estensione dei problemi i quali traggono delicata complessità anche dalle loro connessioni con l'intera vita nazionale. Pensiamo quindi che sia indicato di conservare il Consiglio di difesa nazionale ma che occorra procedere a ridefinirne le finalità e la composizione.

Stante la natura dei problemi occorre raggruppare in un organo consultivo rappresentanti dei Cantoni, della politica e delle più importanti cerchie interessate.

Un'attenzione particolare noi la vogliamo dare alla rappresentanza dei Cantoni: i problemi della difesa nella sua integrità (quanto alla sanità, alla polizia, all'informazione e all'approvvigionamento, alla protezione civile, alla prevenzione anti AC) concernono infatti in modo così immediato

e costante i servizi cantonali da postulare fortemente una cooperazione quanto più stretta e funzionale tra la Confederazione ed i Cantoni. All'uopo questi ultimi dovrebbero essere chiamati a partecipare all'esame d'ogni progetto importante, per il tramite di rappresentanti delle diverse conferenze dei direttori cantonali, i quali sarebbero chiamati a far parte dell'organo consultivo.

Siccome poi tale organo dovrebbe esercitare un'attività scevra di compiti di coordinamento, occorrerebbe rinunciare ad includervi dei rappresentanti dell'amministrazione come membri titolari (come è invece il caso nell'attuale Consiglio di difesa nazionale). Inoltre il Consiglio federale non dovrebbe esservi rappresentato, risultando ovvio che chi abbisogna di essere informato non può far parte nel contempo dell'organo informatore.

Per contro, sembra indicato di garantire un nesso intimo tra l'organo di stato maggiore incaricato di secondare l'Esecutivo in direzione della difesa e l'organo incaricato di consigliarlo in merito.

Un organo consultivo, quale siamo venuti qui disegnando, ci consentirebbe d'acquisire una veduta più generale degli interessi e dei problemi della difesa militare e civile; esso ci permetterebbe inoltre d'annodare un legame con le cerchie rappresentate dai suoi membri e, per il loro tramite, d'informarle a nostra volta sui preparativi fatti dalla Confederazione nonchè di sollecitare il loro interessamento per tutti i numerosi aspetti della difesa.

PARTE QUARTA

I. Soluzione prevista

1. Ricapitolazione

L'analisi che precede dimostra che il Consiglio federale deve disporre, per dirigere la difesa, di un organo di stato maggiore e di un organo consultivo.

Il primo dovrà trattare gli affari della difesa e assicurare il coordinamento tra i diversi settori con continuità e perizia. Sarà formato da un ufficio permanente e da un gruppo di rappresentanti dei settori interessati che si riuniranno regolarmente.

Saremo consigliati da un gruppo di personalità scelte fuori dell'amministrazione. Per la trattazione di questioni particolari avremo naturalmente la facoltà di ricorrere a periti.

Vi proponiamo d'istituire un'*organizzazione direttiva* comprendente uno *stato maggiore* e un *ufficio centrale per la difesa*, nonché un *consiglio della difesa*, in sostituzione del consiglio di difesa nazionale attuale.

2. Organismo di direzione

a. Composizione.

L'organismo di direzione comprende:

- lo *Stato maggiore della difesa* (denominato appresso stato maggiore), che sarà composto dei rappresentanti di tutti i dipartimenti e degli uffici che si occupano di affari particolarmente importanti per la difesa. In considerazione della parte che dovrà svolgere in previsione dell'attività del Consiglio federale in tempo di crisi o in guerra e nei lavori preparatori necessari, la Cancelleria federale vi dovrà pure essere rappresentata;
- l'*Ufficio centrale per la difesa* (denominato qui di seguito ufficio centrale), che è composto di un direttore, di un supplente e di 5 a 7 collaboratori, tutti assunti a titolo permanente, nonché di una segreteria e di un servizio di documentazione.

Lo stato maggiore dovrà essere composto:

- del direttore dell'ufficio centrale, come presidente,
- di un rappresentante di ogni dipartimento e della Cancelleria federale,
- del direttore dell'Ufficio federale della protezione civile,
- del sottocapo di stato maggiore logistica, responsabile del servizio territoriale nello Stato maggiore dell'aggruppamento dello stato maggiore generale,
- del sottocapo di stato maggiore pianificazione nello Stato maggiore dell'aggruppamento dello stato maggiore generale,
- del delegato alla difesa economica.

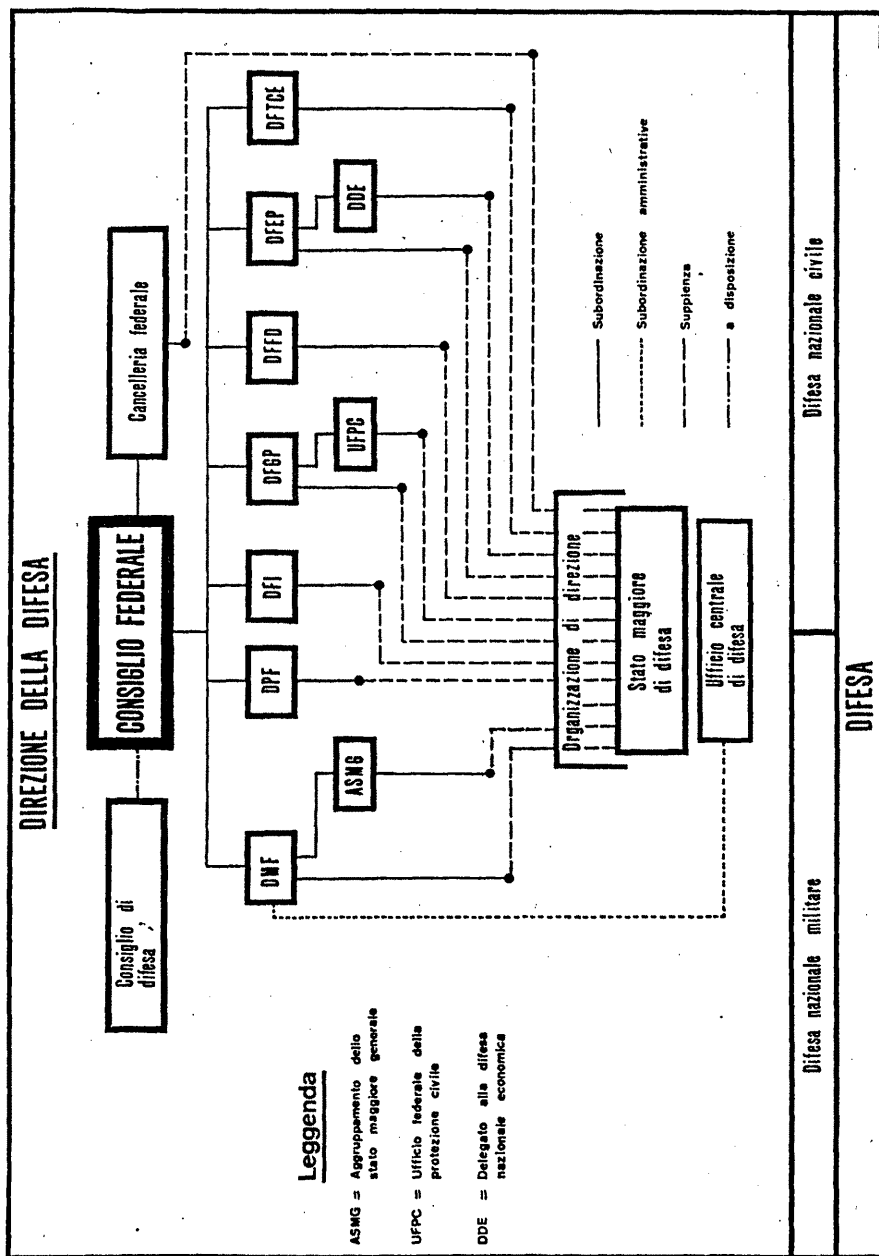
Le persone che dovranno comporre lo stato maggiore saranno scelte dal Consiglio federale.

Lo stato maggiore deve avere la facoltà di convocare, alle sue sedute, altri specialisti dei dipartimenti o periti scelti fuori dell'amministrazione.

b. Compiti e attribuzioni

L'organismo di direzione, composto dello stato maggiore e dell'ufficio centrale menzionati alla lettera *a*, dovrà assecondare il Consiglio federale nella direzione di tutti gli affari che concernono la difesa specialmente per quanto riguarda la programmazione, il coordinamento e l'esecuzione delle misure prese.

Lo *stato maggiore* avrà per compito di elaborare la concezione della difesa, fondandosi segnatamente sull'apprezzamento della situazione a



lunga scadenza a cura dei dipartimenti e di altri circoli interessati. Dal profilo della concezione generale dovrà esaminare i progetti di difesa cui sono interessati più dipartimenti e trattare tutte le questioni che esigono un coordinamento o un esame approfondito. Tratta gli affari che riguardano la difesa, in particolare quelli che interessano più dipartimenti, prima che vengano presentati, per la via ordinaria, al Consiglio federale, per decisione. Lavorerà in modo autonomo, attenendosi alle istruzioni del Consiglio federale. I servizi e gli uffici dell'amministrazione federale dovranno accordargli tutto il loro appoggio e fornirgli tutte le indicazioni che gli necessitano. Se la competenza di un dipartimento o della Cancelleria federale non è chiaramente stabilita, lo stato maggiore può presentare proposte al Consiglio federale, per il tramite del Dipartimento militare. Ove sorgano divergenze quanto alla responsabilità, lo stato maggiore potrà adire il Consiglio federale. Il servizio o l'ufficio che non è dello stesso avviso dello stato maggiore deve sottoporre la questione al suo dipartimento. Se un dipartimento o la Cancelleria federale non è d'accordo con le intenzioni dello stato maggiore, il caso sarà sottoposto al Consiglio federale. Spetta ai rappresentanti dei dipartimenti difendere gli interessi del loro dipartimento in seno allo stato maggiore, informare il capo del loro dipartimento sull'attività dello stato maggiore, coordinare gli affari concernenti la difesa nell'ambito del loro dipartimento e vigilare l'esecuzione delle decisioni dello stato maggiore.

Da parte sua, l'*ufficio centrale* crea le condizioni indispensabili all'attività dello stato maggiore. Attenendosi alle istruzioni di questo, prepara la programmazione e gli affari, si occupa del loro coordinamento e procede ai controlli intesi alla vigilanza sull'esecuzione.

Il *direttore dell'ufficio centrale* presiede lo stato maggiore. Dirige il lavoro dell'ufficio centrale e rappresenta questo e lo stato maggiore di fronte a terzi. D'intesa con i dipartimenti interessati o la Cancelleria federale può trattare direttamente con i servizi e gli uffici dell'amministrazione federale. Intrattiene i contatti necessari con i Cantoni, per quanto attiene alla difesa, ed è autorizzato a chiedere loro informazioni. Tiene un compendio sinottico della necessità e dei progetti che riguardano la difesa, delle misure da prendere, dello stato della loro attuazione e degli organi che ne sono incaricati.

Nei limiti di queste attribuzioni, l'attività dell'organismo di direzione dovrà essere adattata ai diversi gradi del pericolo, come pace relativa, tensione accresciuta, neutralità armata o stato di guerra.

In *tempo di pace*, i lavori di programmazione e di preparazione dovranno godere della priorità. Si tratta, in gran parte, di un'attività di coordinamento che serve all'apprezzamento della situazione e all'elaborazione di un piano generale. Sarà inoltre necessario garantire il controllo dell'esecuzione delle misure ordinate e di tenere un compendio sullo stato dei pre-

parativi di difesa. L'organismo di direzione dovrà occuparsi anche di compiti concernenti l'addestramento ed essere di aiuto ai Cantoni nei loro preparativi.

In tempo di tensione accresciuta, l'organismo di direzione dovrà dirigere l'esame e l'esecuzione dei provvedimenti dettati dalla situazione.

In caso di neutralità armata, l'attività essenziale non sarà più la programmazione, bensì l'esecuzione. L'organismo di direzione si occuperà, in particolare, del coordinamento e del controllo delle misure cui più dipartimenti o uffici di guerra saranno interessati. La competenza legale del generale non sarà in nessun modo menomata dalle attribuzioni e dall'attività dell'organismo di direzione. Per quanto la programmazione e l'esecuzione delle misure ordinate dal generale avranno delle ripercussioni sulla difesa civile, il Consiglio federale si servirà dell'organismo di direzione per facilitare il coordinamento dei provvedimenti intesi a far fronte alle necessità militari e civili.

In caso di guerra, l'organismo di direzione asseconderà, nella misura del possibile, il Consiglio federale nella direzione della difesa.

Le attribuzioni e le competenze previste per lo stato maggiore e l'ufficio centrale e il loro direttore conferiranno all'organismo di direzione un carattere proprio ben definito che non provocherà alcuna ingerenza nelle competenze dei dipartimenti o dei loro capi. I conflitti di competenza, i parallelismi e le sovrapposizioni di attribuzioni tra l'organismo di direzione e i dipartimenti dovrebbero prodursi soltanto raramente. L'organismo di direzione non dovrebbe essere incaricato di compiti che possono essere eseguiti più razionalmente dai dipartimenti o dai loro servizi. Il passaggio agevole dell'organismo dal tempo di pace alla neutralità armata o allo stato di guerra sarà garantito.

Lo stato maggiore e l'ufficio centrale saranno dunque degli organi ausiliari del Governo che conserva le sue competenze quanto alla direzione della difesa. La competenza di decidere non spetterà all'organismo di direzione — che riveste principalmente funzioni di preparazione — bensì interamente al Governo federale.

3. Il Consiglio della difesa

Al capitolo III, numero 4, della parte terza abbiamo esposto i motivi che giustificano la conservazione del Consiglio di difesa nazionale, benché i risultati da esso ottenuti non siano stati conformi alle aspettative. Siamo tuttavia dell'avviso che ciò è dovuto non all'istituzione in se stessa, ma piuttosto agli scopi che le sono stati assegnati, all'uso che ne è stato fatto e alla sua attuale composizione. Occorre perciò nuovamente definire le sue attribuzioni e, il suo funzionamento; innanzi tutto è necessario toglierli

quei compiti di coordinamento che la sua organizzazione non gli permettono di adempiere. Da rivedere è la sua composizione; i rappresentanti dell'amministrazione ne dovranno essere ritirati, siccome faranno già parte dello stato maggiore della difesa, dove eserciteranno una funzione conforme ai compiti che dovranno svolgere.

Esprimendo il loro avviso sul rapporto del colonnello comandante di corpo Annasohn, l'attuale Consiglio di difesa nazionale e il comitato di coordinamento della difesa nazionale civile e militare hanno raccomandato la conservazione del Consiglio di difesa nazionale, purchè la situazione non muti. Si è, in particolare, sostenuto che questo consiglio doveva essere composto di un gruppo ristretto di personalità altamente qualificate e indipendenti. Approviamo questa raccomandazione. Tuttavia, l'esperienza insegna che non è sempre facile ridurre a volontà il numero dei membri di siffatte istituzioni.

Tenendo conto di tutti gli aspetti di questa attività consultiva, per noi tanto importante, ci sembra opportuno formare un Consiglio della difesa la cui composizione non dovrebbe essere troppo numerosa.

La segreteria di questo consiglio dovrebbe essere affidata — ci sembra conveniente — all'Ufficio centrale per la difesa.

4. Istituzioni da sopprimere

La costituzione di uno stato maggiore e di un ufficio centrale per la difesa permetterà di rinunciare a una buona parte degli organi menzionati al capitolo III, numero 3, della prima parte, che erano stati istituiti per le necessità del momento. I loro lavori, che concernono essenzialmente problemi parziali o speciali della difesa integrata, potranno essere assunti dallo stato maggiore. Il comitato di coordinamento della difesa nazionale civile e militare sarà sciolto o inserito nell'organismo di direzione. Il delegato del Consiglio federale per il coordinamento dei posti di comando e degli stazionamenti sotterranei e l'Ufficio centrale per la preparazione civile alla difesa dovranno essere incorporati nello stato maggiore della difesa.

II. La legge sulla difesa

1. Osservazioni sul quadro giuridico

In virtù dell'articolo 104 della Costituzione, potremmo già senz'altro istituire direttamente l'organo di direzione e quello di consulenza della difesa.

L'ufficio centrale della difesa si configura però non già come un mero gruppo peritale, bensì come un servizio ufficiale, e quindi, in quanto com-

porta una funzione nuova, la sua creazione spetta all'Assemblea federale, stante il disposto dell'articolo 85, numeri 1-3, della Costituzione federale.

Nè l'istituzione mediante una legge costituisce qui unicamente una necessità giuridica; infatti la natura dei compiti affidati allo stato maggiore ed all'ufficio centrale, nel quadro della futura organizzazione della difesa, conferisce all'ente che li esplica un'importanza palesemente esorbitante dall'ambito amministrativo ed estesa a quello degli interessi d'ordine generale, sui quali il sovrano deve potersi pronunciare in ultima istanza. La forma della legge torna dunque idonea a segnare questo grado d'importanza e a definire le disposizioni in cui essa si concreta; essa sola risponde del resto alle norme della legge sui rapporti fra i Consigli (art. 5).

Il disegno di legge, che presentiamo in allegato, si limita a porre i principi dell'organizzazione dirigenziale e consultiva in materia di difesa, rinviando all'ordinanza l'analitica specificazione delle attribuzioni e degli obblighi dei nuovi organi, nonché i particolari dei rapporti interni e quelli esterni con l'esecutivo ed i singoli dipartimenti.

La riorganizzazione del Consiglio della difesa nazionale avrebbe potuto, come abbiamo visto, venir regolata parimente mediante decreto dell'Esecutivo, in base all'articolo 104 della Costituzione; abbiamo tuttavia ritenuto meglio procedervi nella legge stessa, la quale abbraccia pertanto sia il tema dell'aiuto al Consiglio federale nella direzione della difesa, sia quello della sua informazione in merito.

2. Commento ai disposti di legge

Commentiamo qui di seguito, in modo succinto, i singoli disposti del disegno di legge sugli organi di direzione e consulenza in materia di difesa.

L'*articolo 1* precisa che la direzione della difesa è di competenza del Consiglio federale, cui spetta di regolare il coordinamento della preparazione e dell'attuazione di tutte le misure difensive, siano esse civili o militari. Gli incomberà, segnatamente, di definire le attribuzioni degli uffici federali, cantonali e comunali tenuti, per legge, a svolgere dei compiti attinenti alla difesa.

L'*articolo 2* istituisce, per secondare il Consiglio federale nella sua opera di direzione della difesa, gli organi direttivi, vale a dire lo stato maggiore col suo ufficio centrale, da un lato, e il Consiglio della difesa, dall'altro.

L'*articolo 3* reca la norma fondamentale per l'organizzazione dello stato-maggiore e dell'ufficio centrale, disponendo che il primo venga composto dei rappresentanti dei dipartimenti, della cancelleria e dei servizi di vitale importanza per la difesa, come anche del direttore dell'ufficio centrale (cui anzi è riservata la funzione di presidente del collegio) e che il secondo venga composto di un direttore, di un supplente e dei necessari col-

laboratori. Il Consiglio federale designa i membri dello stato maggiore e nomina il direttore dell'ufficio centrale ed il suo supplente, ambedue esercitanti le rispettive funzioni a tempo pieno.

L'*articolo 4* fissa le attribuzioni generali dello stato maggiore e dell'ufficio centrale, demandando al Consiglio federale di definirle poi analiticamente. Basti qui rilevare che l'Ufficio centrale dovrà informare i Cantoni circa gli intenti dello Stato centrale rispetto alla difesa e le misure prospettate, come anche dovrà secondarli nei loro preparativi in merito. Con che non si lede affatto la sovranità cantonale; del resto i Cantoni stessi saranno interessati a disporre d'un ufficio centrale cui rivolgersi per tutti i loro problemi concernenti la difesa.

L'*articolo 5* dispone che la subordinazione amministrativa dell'ufficio centrale venga definita dal Consiglio federale.

L'*articolo 6* precisa che il Consiglio della difesa è l'organo consultivo del Consiglio federale. Tocca a quest'ultimo regolarne nei particolari la composizione, gli obblighi, le modalità di cooperazione con l'organismo direttivo; gli spetta anche di designarne i membri.

L'*articolo 7* incarica il Consiglio federale di stabilire la data per l'entrata in vigore della legge su gli organi direttivi ed il consiglio della difesa.

Quanto alla *costituzionalità*, la legge essendo chiaramente basata sull'articolo 85, numeri 1, 2 e 3 Cost., non v'è da fare alcun ulteriore commento.

Fondandoci su quanto siamo venuti esponendo, ci pregiamo di proporvi d'approvare l'allegato disegno di legge.

Vogliate gradite onorevoli signori, Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 30 ottobre 1968.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Spühler

Il Cancelliere della Confederazione:

Huber

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un disegno di legge sugli organi direttivi e il Consiglio della difesa (Del 30 ottobre 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10084
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.11.1968
Date	
Data	
Seite	757-802
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 273

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.