

**Zeitschrift:** Rivista militare della Svizzera italiana  
**Herausgeber:** Lugano : Amministrazione RMSI  
**Band:** 41 (1969)  
**Heft:** 1

**Artikel:** Organi direttivi della difesa nazionale  
**Autor:** [s.n.]  
**Kapitel:** 3  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-246025>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 30.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## PARTE TERZA

### I. POSSIBILITA' 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 allorché 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, ancorché 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, ripo-

sava 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 anch'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 allorché 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 altri Dipartimenti, 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 appensantimento del lavoro né 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 toccherebbe il compito di preparare e dirigere, oltre la difesa militare, anche la difesa civile con tutto quanto può concernere le attività 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 nonchè, 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 né 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 sé coerenti specie quelli 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; orbene, 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 oggigiorno palesemente si tende, sul piano internazionale, ad apprestare delle disposizioni ancora più precise nel set-

tore 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 militare, 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 nonché, 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 impor-



tanti» 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. Poiché 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 attinenti 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,



nonché 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 continuata 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, la 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 né 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'amministrazione, ma di per sé 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. E' 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 perché 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 di una pianificazione generale e quindi deve attenersi ad una veduta totale della situazione, veduta che sovente viene a mancare allorché l'affare è trattato analiticamente per scritto. In molti casi la procedura scritta cadrà del tutto o comunque sarà fortemente ridotta grazie alla opera dell'organo di stato maggiore, essa verrà però mantenuta (ancorché sempre sussista la possibilità d'un intervento diretto d'un capodipartimento in Consiglio federale) allorché 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 (mancando 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 soprammesso 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 passare 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 fundamentalmente.

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 interdiparimentale. 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, cosicché 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 ancorché 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 amministrativi 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 allorché 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; né 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 abbordare 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 nella 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

### 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*, nonchè un *consiglio della difesa*, in sostituzione del consiglio di difesa nazionale attuale.