

**Zeitschrift:** Rivista militare della Svizzera italiana  
**Herausgeber:** Lugano : Amministrazione RMSI  
**Band:** 45 (1973)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Argomenti scottanti della difesa  
**Autor:** Wanner, H.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-246232>

### **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:** 17.11.2025

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

# Argomenti scottanti della difesa

dott H. WANNER \*

Ma si permetta un'avvertenza preliminare:

La trattazione del tema «Argomenti scottanti della difesa» è sicuramente attraente, ma comporta tuttavia qualche rischio. Un rischio, perché l'intero dispositivo della difesa si trova ancora in fase di assestamento ed essendo molti problemi non ancora risolti, non sono in grado di dare per essi una risposta o almeno indicarne una possibilità di soluzione.

All'inizio della mia esposizione pongo la domanda: *Che vuole e deve fare la difesa?*

Ascoltiamo innanzi tutto due opinioni contrastanti!

Il *Consiglio federale* nell'introduzione del messaggio all'Assemblea federale sugli organi direttivi e il Consiglio della difesa (del 30 ottobre 1968):

«In una guerra futura, la minaccia sarà rivolta non unicamente contro le forze armate, ma anche contro la popolazione. La sua natura avrà carattere totale e comprenderà ogni settore della vita statale e umana. Conseguentemente, la difesa nazionale non può più concernere soltanto l'Esercito. Dovrà invece trattarsi di una difesa integrata che comprenda anche i settori civili della vita dello Stato. Nei momenti di pericolo dovrà essere in grado di assicurar l'esecuzione dei compiti principali della Confederazione e della collettività confederata».

Il *Consiglio della pace* a metà del 1971:

«La difesa si fonda sulla minaccia totale per il nostro Stato. Questo modo di vedere non è, né esatto, né corretto. Siccome attualmente i presunti avversari non esistono affatto, si deve costruire artificialmente una loro immagine. Questa tendenza ha portato all'edizione del libretto «Difesa civile» e oggidì si traduce nell'apprensione per una possibile sovversione. L'obiettivo prefisso, in un periodo non contraddistinto da minacce sostanziali, racchiude in sé germi totalitari se si definisce la difesa «comprendente tutti i preparativi appropriati a superare una situazione d'emergenza». E' un obiettivo che limita le libertà individuali e l'attività non controllata dallo Stato.

Il desiderio di creare un dispositivo di condotta e di avvalersi di compe-

\* *Direttore dell'Ufficio centrale della difesa; la conferenza è stata tenuta a Berna il giorno 8 marzo 1972*

tenze sempre più estese ricorda la primavera dei fronti degli anni trenta».

Queste due concezioni, estremamente contrastanti, richiedono una breve disamina della *motivazione*, dell'*organizzazione* e della *funzione* della difesa.

Nella sua motivazione, il Consiglio federale si è fondato sulla estesa minaccia attuale che nulla ha a che vedere con l'accertamento di una minaccia concreta e immediata non esistente nel momento presente. Motivo di questa trasformazione di una difesa essenzialmente militare in una difesa assai più completa, ossia in una difesa integrata, è stato il riconoscimento che la minaccia — mediante azioni di ricatto, di sovversione, di rivolta, di carattere economico, di guerra — è diretta, in misura sempre maggiore, contro la popolazione, la sua economia, le sue abitazioni e la sua rete di comunicazione, contro tutte le istituzioni e le attrezzature sulle quali poggia la vita di uno Stato e grazie alle quali una nazione può vivere.

Con la legge federale sugli organi direttivi e il Consiglio della difesa, entrata in vigore il 1. aprile 1970, sono state poste le basi dell'*organizzazione di un organismo di direzione* che comprende sia i settori militari, sia quelli civili della difesa. Giova rilevare che la soluzione adottata ha carattere puramente istituzionale e concerne soltanto la Confederazione. Non ha lo scopo di attuare alcun provvedimento reale nell'uno o nell'altro dei settori che formano la difesa; non spetterà dunque a noi decidere l'aumento del numero dei rifugi antiaerei, né delle scorte casalinghe. La legge ha voluto invece creare un organismo direttivo, a disposizione del Consiglio federale per tutte le questioni inerenti la difesa. In particolare, il Consiglio federale deve essere coadiuvato nell'alta direzione e nel controllo efficace di tutte le singole parti della difesa, sia nel settore civile, sia in quello militare. E' infatti chiaramente stabilito nella Costituzione federale che l'alta direzione della difesa spetta sia in tempo di pace, sia in guerra, al Consiglio federale.

Gli organismi nuovamente creati hanno l'uno carattere direttivo, l'altro, il Consiglio della difesa, consultivo. L'*organismo di direzione* si compone di

— *uno stato maggiore*, nel quale sono rappresentati i dipartimenti competenti per i diversi settori della difesa, la Cancelleria federale

e altri organi della Confederazione (esercito, protezione civile, economia di guerra). La forma organizzativa dello stato maggiore permette di raggruppare i rappresentanti competenti dei singoli settori che possono tuttavia continuare ad esplicare la loro normale attività;

- un *ufficio centrale* — un ufficio amministrativo appositamente creato — che esplica le funzioni di organo di stato maggiore e deve provvedere all'elaborazione di tutte le questioni inerenti alla difesa.

I lavori preparatori, concezionali, vengono eseguiti, per la maggior parte, in seno alle commissioni. Queste sono gruppi di lavoro, la cui attività, secondo i compiti da svolgere, può essere limitata a un tempo determinato oppure durevole. Di dette commissioni fanno parte i rappresentanti dei dipartimenti e anche altre persone che devono trattare problemi in sospeso riguardanti la difesa.

Il *contenuto della funzione direttiva* in tempo di pace ha carattere largamente planetario, preparativo, coordinativo e amministrativo. In caso di crisi o in guerra, il compito si riduce a due funzioni essenziali, cioè

- il coordinamento di ogni mezzo e di ogni provvedimento a livello federale e cantonale e
- la preparazione di decisioni, l'elaborazione di decisioni strategiche, a destinazione del Consiglio federale.

L'istituzione di un ufficio centrale permanente e con attività piena per la pianificazione, il coordinamento e l'istruzione nell'ambito della difesa è effettivamente la sola novità e la caratteristica dell'organizzazione svizzera. La Svizzera è stata uno degli ultimi Stati, che le può essere paragonato, a perfezionare la propria organizzazione direttiva. Il coordinamento, la pianificazione e il controllo della difesa non avvengono nel nostro Stato, come nella maggior parte degli altri, a livello governativo, bensì a cura di un organo di stato maggiore che può presentare proposte al Governo indirettamente (per il tramite dei competenti dipartimenti) o anche direttamente.

Secondo l'ordinamento giuridico della Confederazione, i *Cantoni* sovrani sono chiamati ad adempiere compiti importanti. Essi sono, in settori non affatto trascurabili della difesa, autonomi, come in quello

dell'igiene, delle costruzioni, del mantenimento della tranquillità e dell'ordine e, in particolare, nell'organizzazione dell'attività del Governo cantonale e della sua amministrazione. Si tratta, innanzitutto, di assicurare l'attività governativa in caso di catastrofi o in tempo di guerra. Sarà poi necessario creare delle organizzazioni che parallelamente a quelle del servizio territoriale militare permettano praticamente di svolgere un'armoniosa attività tra la difesa civile e quella militare. Come già rilevato, l'esecuzione spetta ai Cantoni e deve tener conto delle loro condizioni particolari e delle loro necessità. Per essere completi vorremmo ancora menzionare che la protezione civile, la economia di guerra, la sicurezza sociale, l'attività amministrativa in caso di guerra, ecc. imporranno ai Cantoni nuovi compiti assai impegnativi.

In caso di catastrofi o di guerra, il Governo centrale potrebbe essere messo fuori causa. I Cantoni dovrebbero allora — nella loro qualità di Stati sovrani — assumere competenze che normalmente spettano alla Confederazione. Una pertinente delega è in preparazione.

#### *Al lavoro*

L'ammissione del principio che l'autoaffermazione di un piccolo Stato può essere garantita soltanto con il coordinamento di tutte le forze a disposizione si è gradualmente diffusa negli ultimi anni. Allo scopo di considerare tutti i problemi che ne dipendono è stata composta nel 1967, su proposta del capo dello stato maggiore generale, la commissione di studio per i problemi strategici. Si trattava di un gruppo di periti presieduto dal prof. Karl Schmid che, nel tardo autunno 1969, ha presentato, a chiusura della propria attività, il rapporto «Basi di una concezione strategica della Svizzera». Il rapporto si fonda su un'analisi della minaccia; contiene un inventario dei nostri mezzi strategici, militari e civili, e fornisce un'ampia sintesi sui problemi della preparazione e della condotta strategiche. E' dunque un prezioso documento fondamentale per il perfezionamento della nostra difesa. Per questo, il Consiglio federale lo ha trasmesso all'Ufficio centrale della difesa con l'incarico di sottoporgli un progetto di concezione della difesa. Si tratta di un documento tendente a stabilire un programma di sicurezza politica, di una concezione politica che persegue lo scopo di definire le direttive e i principi per l'attuazione delle mete di sicurezza politica

menzionate all'articolo 2 della Costituzione federale, nonché gli incarichi alle singole sfere di attività. In altre parole, si tratta della concezione dei diversi settori della difesa, della via da seguire per conseguire la meta politica dell'autoaffermazione. Il documento, molto importante e di ricco contenuto, è stato posto nella culla dell'organismo di direzione testé costituito, come regalo di compleanno. Dal lavoro svolto dalla commissione menzionata si dipartiranno nuovi e molteplici impulsi!

Il 1. aprile 1970, l'ufficio centrale ha iniziato la propria attività. Esso e lo Stato maggiore della difesa non hanno dovuto incominciare daccapo, non dissodare un terreno incolto. Sia ben chiaro che dall'inizio degli anni sessanta, un comitato di coordinamento ha eseguito un prezioso lavoro preliminare, incrementato in notevole misura dallo studio approfondito nel colonnello comandante di corpo Annasohn «Su un coordinamento efficace di tutti i settori competenti la difesa». Si tratta anzitutto di mettere a punto l'organizzazione e ancor più di accertare i metodi da seguire per l'esecuzione del lavoro spettante all'ufficio centrale, per coordinare l'attività in seno allo stato maggiore, per la composizione dei gruppi di lavoro dei dipartimenti e infine per i collegamenti indispensabili con i Cantoni, allo scopo di conoscere le loro necessità.

L'esercizio di difesa nazionale 1971 e altri esercizi in settori diversi hanno offerto l'occasione di far intervenire l'organismo di direzione, quale organo direttivo del Consiglio federale, in certe fasi strategiche dell'esercizio. Le esperienze raccolte inducono a un esame approfondito circa l'utilità, l'organizzazione e l'efficacia di uno stato maggiore di condotta civile in caso di crisi o di guerra, a livello federale, ove il Consiglio federale desiderasse farne uso.

Per il prossimo avvenire abbiamo stabilito le seguenti priorità:

L'*istruzione* sulle misure da prendere nel campo della difesa — che ha avuto inizio con un corso per l'amministrazione federale — sarà intensificata. Quest'anno sono previsti corsi per i funzionari superiori delle amministrazioni cantonali. L'interesse dei Cantoni è assai vivo, per cui ci aspettiamo un influsso favorevole sul consolidamento degli organismi di direzione cantonali.

Nell'ambito della *pianificazione* e dell'*informazione*, speriamo di poter attivare o anche ultimare:



- 
- la concezione della difesa,
  - la panoramica sulle lacune e le necessità di ampliamento,
  - il concetto dell'informazione e i mezzi che ne derivano.

Uno degli scopi principali della nostra prossima attività è il *coordinamento*. E' un compito tra i più importanti dell'organismo di direzione. I problemi si pongono correntemente in seno all'amministrazione federale e particolarmente nei rapporti tra la Confederazione e i Cantoni. Quando le necessità di ampliamento saranno state classificate in ordine di priorità, il lavoro delle commissioni potrà essere meglio incrementato e coordinato.

Il concetto «difesa» deve dunque essere inteso come l'istrumentario per la condotta della strategia, il cui scopo è l'autoaffermazione del nostro piccolo Stato e che comprende la premessa del mantenimento della pace. Condizione essenziale di una siffatta strategia è anzitutto la volontà della popolazione di accettare il principio dell'autoaffermazione e poi il riconoscimento che l'autodecisione potrebbe essere pregiudicata da molteplici forme di minaccia, le quali, attualmente non hanno carattere essenzialmente militare. Un'altra condizione per la condotta di una strategia che assicuri l'autodecisione è l'affermazione della possibilità di poter combattere le diverse forme di minaccia e l'esistenza del pertinente istrumentario.

Il settore della difesa civile — quello della difesa militare è già molto più conosciuto — comprende innanzi tutto:

- la condotta della politica estera,
- la garanzia dell'attività governamentale e amministrativa a livello federale, cantonale e comunale,
- la garanzia della protezione dello Stato,
- le misure preventive e di salvataggio nell'ambito della protezione civile,
- i provvedimenti intesi all'approvvigionamento della popolazione e dell'esercito.

Per ciò fare occorrono:

- un apparato dirigenziale e amministrativo a ogni livello,
- la pertinente organizzazione e i servizi di coordinamento tra il settore militare e quello civile.

### *Gli argomenti scottanti*

La metafora degli argomenti scottanti ci ricollega a qualche esperienza da noi vissuta toccando un qualsivoglia oggetto di metallo arroventato. E' un'immagine che viene spesso usata nel linguaggio politico. Un argomento scottante significa una faccenda scabrosa che contiene una forza politica esplosiva. Già si è registrato un influsso negativo sull'opinione pubblica, di cui è cenno all'inizio della presente esposizione.

Il titolo scelto non è dunque ricercato. Esistono effettivamente argomenti scottanti che sono di natura pratica e politica.

Cercheremo quindi di delineare alcuni problemi che riguardano particolarmente l'organismo di direzione. Il suo compito e la sua funzione concernono una situazione normale, ossia il tempo di pace. E' un organismo che si è dimostrato utile, per sommi capi, come lo provano le esperienze raccolte, per la trattazione di problemi che interessano più dipartimenti. I casi di crisi o di guerra pongono però la condotta in condizioni assai particolari. Per padroneggiare una situazione d'emergenza occorre poter disporre, oltre che di un efficiente organismo a disposizione del Consiglio federale, incaricato di fornire e trattare gli argomenti su cui decidere, anche di un altro meccanismo. Vanno anzi tutto attuati i seguenti postulati:

- adeguamento rapido dell'esercizio normale a quello di crisi,
- svolgimento rapido di tutte le attività, in caso di effettuazione delle decisioni governative,
- istituzione di un servizio d'informazione globale per poter ottenere un'immagine della situazione risultante dalla sintesi delle condizioni imperanti nei settori principali della difesa.

Sostanzialmente, si pongono dunque i problemi seguenti:

Come possono essere abbreviate le vie d'istanza per sgravare, in modo efficace, il Consiglio federale? E conseguentemente: in quale misura potrebbero eventualmente essere estese le competenze dell'organismo di direzione?

Alcune considerazioni anche sulla *posizione dell'organismo di direzione in servizio attivo*:

Con la legge prevista, non vi saranno cambiamenti nelle competenze; anche quelle del comandante in capo dell'esercito non mutano. Conti-



nuerà ad esercitare i poteri che la legge gli conferisce e a svolgere gli incarichi che il Consiglio federale gli ha assegnato. Nell'esecuzione di questi incarichi ne è il solo responsabile. Non si deve certo dimenticare che la minaccia non proviene più unicamente dal settore militare. Alla disposizione dell'articolo 212 dell'organizzazione militare che conferisce al generale il diritto di disporre, secondo il proprio libero apprezzamento, di tutti i mezzi personali e materiali del paese atti all'esecuzione del compito affidatogli, si contrappongono le esigenze della protezione civile e dell'economia di guerra circa l'uso di persone e di beni. Il generale dovrà fare intervenire i propri mezzi (come per es. il servizio sanitario, i trasporti, le trasmissioni e persino formazioni di truppa, bensì per rendere possibile la sopravvivenza della popolazione militare, bensì per rendere possibile la sopravvivenza della popolazione. In un conflitto in cui sia il fronte, sia l'entroterra saranno esposti nella stessa misura agli attacchi avversari, le priorità devono essere adeguatamente definite. Dal carattere totale della guerra risulta comunque una interdipendenza costante tra le decisioni militari e quelle civili. Così — per essere più chiari — in tempo di tensione accresciuta, la politica del Governo sarà determinata ampiamente non soltanto dal grado di preparazione militare, ma anche dal morale e dal comportamento della popolazione, dalle scorte disponibili e dalla possibilità di protezione passiva per le persone e i beni. Viceversa, in caso d'incidenti che si verificassero nella situazione d'incertezza intercorrente tra lo stato di pace e quello di guerra, il modo di agire dell'esercito può essere difficilmente determinato senza considerare le conseguenze in politica estera, di natura psicologica o nel settore dell'informazione. Anche in guerra, le operazioni militari saranno in più larga misura influenzate dalla situazione nel settore civile, di come ce le rappresentiamo con le nostre manovre militari che praticamente non tengono conto della popolazione.

Il Consiglio federale è e resta l'alta autorità dirigente ed esecutiva della Confederazione. L'organismo di direzione della difesa è il suo organo coadiutore e di stato maggiore; non dispone di poteri. Non dovrebbero perciò sorgere conflitti di competenza tra il generale e detto organismo.

Al riguardo, rileviamo che una *revisione dell'organizzazione militare* s'impone. E' questa una legge federale del 1907 che sotto diversi aspetti

non è più attuale. Ci si può chiedere se non sia il caso di avviare una revisione totale allo scopo di elaborare una pertinente legge federale sulla difesa. E' una questione che merita di essere studiata.

Sarà tuttavia necessario considerare l'evoluzione verificatasi nel campo della difesa. Anche in guerra, l'esercito è l'elemento più importante, ma non più il solo della difesa nazionale. Nell'ambito della difesa integrata, gli spettano soprattutto compiti militari e per assolverli è organizzato e istruito. Ancora per lungo tempo, l'esercito sarà chiamato — sempre nel quadro della difesa integrata — ad assolvere compiti che hanno anzitutto carattere civile ma per i quali gli organismi civili non dispongono di mezzi a sufficienza. Si tratta principalmente di appoggiare le autorità civili e la popolazione mettendo a disposizione mezzi militari, in particolare per l'organizzazione territoriale e il servizio d'ordine.

Anche dal profilo della difesa integrata è importante l'attuazione dei postulati seguenti, emersi dalle esperienze raccolte con gli esercizi di difesa nazionale:

— *La definizione del servizio attivo:*

Occorre fare una netta distinzione tra servizio di guerra, servizio d'ordine e servizio per la protezione della neutralità; in particolare per coadiuvare le autorità civili e portare aiuto alla popolazione, nonché per l'esecuzione di provvedimenti preventivi è necessario introdurre un servizio che deve servire all'adempimento di compiti speciali.

- A tutela dei nostri interessi, importante è anche la revisione dell'articolo 212 dell'organizzazione militare che conferisce al generale, in tempo di guerra, il potere illimitato di disporre, secondo il suo apprezzamento, dei mezzi personali e materiali di cui il paese dispone. A tenore della Costituzione federale e delle pertinenti leggi, anche la protezione civile e l'economia di guerra hanno le loro esigenze. Il Consiglio federale deve dunque mettere a disposizione del comandante in capo soltanto quei mezzi che ritiene necessari per l'esecuzione dell'incarico che gli ha affidato.

Il rapporto della commissione di studio per i problemi strategici segnala la complessità degli interessi politici di sicurezza moderni e

chiede la fondazione di almeno due istituti, un *ufficio di ricerca per la politica di sicurezza* e un ufficio per i problemi nucleari.

Il primo avrebbe per compito la trattazione di questioni specifiche della strategia svizzera e la ricerca di basi di decisione per le competenti autorità in tutti i settori più importanti della politica di sicurezza nazionale.

In correlazione allo studio Ganz per l'istituzione di un organismo di indagine sulle relazioni e i conflitti internazionali, anche lo stato maggiore della difesa è stato invitato a esprimere il proprio avviso. Esso ha proposto che a detto organismo siano affidati anche compiti inerenti alla difesa; si tratterebbe specialmente di compiti di ricerca della Confederazione derivanti dalle concezioni «autoaffermazione nella non-belligeranza» e «assicurare la pace in generale e superare le crisi». Se, appunto, i nostri desideri e quelli delle cerchie che approvano il postulato Arnold possono essere accomunati, deve ancora essere stabilito. E' tuttavia chiaro che le necessità d'indagine su questo o quel settore della difesa non possono essere soddisfatte né con l'apparato consueto, né con metodi usuali.

Vorrei ora trattare un altro argomento, anch'esso non affatto semplice: L'*informazione* inerente alla difesa, nella quale siamo in notevole ritardo. Due motivi hanno ostacolato la nostra opera: la mancata disponibilità della concezione della difesa e la penuria di collaboratori. Nell'ambito della difesa si pongono due specie di problemi per l'informazione:

- il problema dell'informazione interna tra i suoi diversi settori;
- il problema dell'informazione esterna nei confronti delle autorità, dei politici, delle persone chiave e dell'opinione pubblica.

Il problema dell'informazione esterna, di cui desidererei parlare, presenta, da parte sua, due aspetti distinti:

- l'informazione come mezzo di condotta e
- l'informazione intesa come chiarimento.

Per ciascuna di queste due specie esiste una necessità. La domanda che ci si può porre si riferisce all'informazione che serve al chiarimento dell'essenza, dello scopo, della necessità della difesa e dei provvedimenti che ne derivano. Lo riteniamo necessario perché il concetto della difesa e la sua funzione non sono sufficientemente conosciuti dalla

popolazione e devono per contro poter fare assegnamento su un vasto consenso. L'esercito, la protezione civile e l'economia di guerra sono, in principio, conosciuti e non occorrono spiegazioni particolari per poterseli rappresentare.

Quanto alla difesa integrata non è la stessa cosa. Il concetto e lo scopo sono ancora sconosciuti in vasti strati della popolazione, ciò che potrebbe favorire i malintesi e le false interpretazioni. Già qualche estremista ha tentato d'insinuare che la difesa integrata si prefigge di militarizzare l'intera popolazione avendo il carattere di un'organizzazione totalitaria. Se questa tendenza negativa dovesse estendersi, l'intero valore della difesa integrata potrebbe essere compromesso. La informazione su organizzazione e attività sembra rivestire grande importanza specialmente per un organismo di grande rilievo politico e che amministrativamente — difficilmente comprensibile per l'estraneo — ha carattere interdipartimentale. Come nella politica e nell'economia, un'informazione dettagliata è sempre più indispensabile nell'ambito dell'autoaffermazione nel senso completo del termine. Lo stato vero delle cose può essere portato a conoscenza del vasto pubblico, però, soltanto con un'azione informativa scevra da deficienze.

Se si accetta la necessità della chiarificazione, occorre elaborare un pertinente piano e autorizzare i mezzi indispensabili. Non può comunque trattarsi di un apparato non proporzionato alle esigenze, bensì di un minimo di persone e di misure che permetta d'informare sistematicamente ed esattamente il pubblico sull'attività svolta.

Prima di concludere vorrei trattare ancora un paio di argomenti la cui problematica è riconosciuta, ma per i quali non è stato ancora possibile farsi un'immagine esatta. Sono problemi profondamente radicati nell'immaginazione del popolo svizzero e che lo interesseranno sicuramente sia politicamente, sia dal profilo costituzionale.

Parliamo dapprima della *concezione della difesa*. Già alcuni anni or sono è stata riconosciuta la necessità di definire una siffatta concezione. Si tratta anzitutto di raccogliere in un unico documento la concezione già esistente per determinati settori e di elaborare quindi la pianificazione della struttura della difesa, fondandosi sull'apprezzamento degli sviluppi possibili della minaccia e dell'ambiente. Una

base sostanziale è fornita dal rapporto della commissione di studio per le questioni strategiche. Resterebbe con ciò sancito un fondamento come è stato il caso per la concezione della difesa nazionale militare del 6 giugno 1966.

La realizzazione della difesa integrata esige una direttiva fondamentale e impegnativa da parte della massima autorità responsabile ossia del Consiglio federale. Una direttiva che ha il carattere di un documento ancorato nella politica statale e in cui sono definite le intenzioni del Governo negli sforzi per garantire la sicurezza. E' il vero programma svizzero della politica di sicurezza.

Uno dei problemi più scabrosi sarà quello di definire e di stabilire gli obiettivi della difesa integrata. Il relativo concetto deve essere limitato ai conflitti armati? Non sarebbe indovinato perché tra l'altro, la guerra psicologica viene condotta senza ricorso alla violenza. E se la concezione della difesa integrata venisse estesa ai provvedimenti da prendere contro i disordini che hanno la loro origine nella politica interna? Potrebbe essere oltremodo pericoloso. Si pone perciò il problema seguente: occorre stabilire con chiarezza se la concezione della difesa debba comprendere oltre che i compiti derivanti dall'autoaffermazione contro un nemico straniero, altri compiti dello Stato e, in particolare, la protezione dello stesso. Si tratta dunque di disgiungere in modo chiaro e inequivocabile: che cosa fa parte della politica nel senso più vasto e cosa invece si addice all'ambito della difesa?

Ma si permettano ancora alcune considerazioni sui *pieni poteri* o sulla *situazione d'emergenza*:

Quando lo Stato o la popolazione sono perturbati o seriamente minacciati nella loro esistenza, si verifica una situazione d'emergenza e insorge un diritto di autodifesa inteso a garantire la sopravvivenza. E' senz'altro costituzionalmente ammissibile — anche se la Costituzione non lo prevede espressamente — che l'Assemblea federale, quale autorità suprema della Confederazione, prenda i provvedimenti di emergenza e di legittima difesa che s'impongono. Essa ha già esercitato detti poteri nel 1914 e nel 1939 con i decreti urgenti «concernenti le misure da prendere per la protezione del paese e il mantenimento delle neutralità». Non vi è motivo di dubitare che i poteri legislativo ed esecutivo della Confederazione non agiranno altrimenti in caso di crisi o di belligeranza.



Alla fine di febbraio 1972, il popolo solettese ha accettato un nuovo articolo della sua costituzione cantonale che regola le competenze in caso di catastrofe. Una certa opposizione si era manifestata durante la votazione. La Costituzione della Germania federale prevede articoli di eccezione che sono stati accettati in seguito a una vasta campagna informativa. E' necessario avviare una simile procedura anche in Svizzera? La relativa legislazione dovrebbe comunque essere più estesa di quanto sia il caso per un Cantone. Per ragioni politiche, attualmente non è possibile preparare la pertinente legislazione federale seguendo la via ordinaria, per il tramite del meccanismo legislativo. Dovrà tuttavia essere pronta in caso d'emergenza e sarà preparata.

Su iniziativa di associazioni femminili, ma anche in seguito allo infausto problema dell'obiezione di coscienza, la questione dell'introduzione di un *servizio obbligatorio generale* (per uomini e donne) che dovrebbero sostituire il servizio militare tradizionale (solo per uomini) è diventata più attuale. E' un problema che si pone anche dal profilo della difesa integrata. Il servizio volontario non ha dato nella protezione civile i risultati sperati. Secondo la strutturazione dell'esercito, in particolare se si dovessero sciogliere i cosiddetti servizi coordinati (servizio sanitario, dei trasporti, di assistenza, di appoggio, delle trasmissioni, ecc.) gli effettivi necessari all'esercito e agli altri settori della difesa dovranno essere nuovamente determinati. Anche le dispense dovranno essere nuovamente disciplinate, allo scopo di stabilire le necessità dell'esercito, della protezione civile, dell'economia di guerra, dell'amministrazione, ecc. La maggior parte dei cittadini e delle cittadine dovrebbe poter esercitare le proprie funzioni civili anche in caso di emergenza — tuttavia in condizioni più difficili — ed essere pronta a prestare aiuto laddove è necessario e possibile, ove sia richiesta una formazione speciale. Sarete del mio stesso avviso che si tratta di un problema spinoso, le cui conseguenze possono essere ragguardevoli. Il redattore U. Kägi, in una recente esposizione dal titolo «Soldati senza nemici» ha posto in rilievo quanto segue:

«Tutto quanto viene disposto nell'ambito della difesa accade, con il *giudizio della nostra popolazione*, essendo riconosciuta la necessità di investire — anche sei lustri dopo l'ultima prova felicemente superata — denaro, energia e ingegno nella difesa».



---

Un sondaggio d'opinione, effettuato a Zurigo, ha mostrato che un siffatto giudizio non corrisponde più alla mentalità della nuova generazione, contrariamente invece all'opinione dei più anziani. Allorché questi si ritireranno dalla vita attiva, sarà sempre più difficile contare sulla comprensione indispensabile per i problemi della difesa.

I sei lustri trascorsi dalla fine della seconda guerra mondiale sono stati contraddistinti non da una vera pace, ma almeno da uno stato di non-belligenza. Nessuno può giudicare l'evoluzione in Europa e tanto meno nel resto del globo, al contrario le tensioni latenti aumentano di numero! Sebbene non esista un pericolo immediato, la situazione potrebbe anche mutare rapidamente, come è dimostrato dalle caratteristiche del mondo in cui viviamo. Pure non escludendo tutte queste possibilità, dobbiamo occuparci oggettivamente delle *premesse ideologiche inerenti alla difesa integrata proprio anche nel caso di un lungo periodo di pace*. Ecco che allora si pone la domanda: perché ci occorrono i soldati se non vi è pericolo di guerra? E a questo punto prende l'avvio l'agitazione. Non soltanto vengono criticati singoli aspetti dei nostri preparativi di difesa, bensì anch'essa, come tale, viene messa in discussione e non accettata perché superflua. Qualora i pronostici ammonitori non si verificassero — ciò che fermamente speriamo — la necessità della difesa integrata potrebbe diventare anche non più credibile e la vigilanza per il caso di pericolo reale affievolirsi.

Si tratta soprattutto di motivare la necessità della difesa integrata. E' una questione ideologica e politica. Una difesa efficiente del nostro piccolo Stato neutro non è soltanto necessaria in previsione di una reale minaccia, ma anche in un lungo periodo di pace relativa, poiché essa rappresenta un contributo, anche se pur modesto, al mantenimento di quell'equilibrio che assicura la pace in Europa.

La politica di neutralità della Svizzera — ossia la sua volontà di non essere coinvolta in un conflitto, purché non sia essa stessa oggetto di un'aggressione — è sempre ancora il mezzo più efficace per assicurare l'indipendenza e contribuisce sostanzialmente al mantenimento della pace, un fattore questo che dipende, in misura non indifferente, anche dalla nostra politica di neutralità armata. La rinuncia, da parte nostra, alla difesa non servirebbe sicuramente la causa della pace in Europa e potrebbe generare uno stato d'incertezza e persino di apprensione. Vi è sicuramente noto il motto dei Romani, sovente citato ancora ai

nostri tempi: Si vis pacem, para bellum. Significa — in conformità della saggezza e dell'arte di governare dei Romani — che la pace dipende dalla volontà di opporre resistenza, che insomma uno stato armato e moralmente sano opera per il mantenimento della pace e se invece trascura i preparativi di difesa diventa una calamita per un avversario assetato di conquista. Se si considerano i modi odierni di minaccia, si è tentati o si potrebbe essere anche inclini a capovolgere la norma dei Romani: Si non vis bellum, para pacem (se non vuoi la guerra prepara la pace). Pensiamo con ciò a un'intensificazione di una politica di pace fondandoci sulle esigenze, sui presupposti, sulla necessità della difesa e sulla nostra volontà d'indipendenza. La questione a sapere se siamo in grado di venire a capo di questi vasti compiti dipenderà dalle istituzioni di cui disponiamo, ma ancor più dalla nostra attitudine di giudicare le contingenze complesse, facenti capo a nuove dimensioni, e di trarne le debite conclusioni dal profilo morale, organizzatore e materiale.

*Ricordiamo ai lettori che non hanno ancora versa l'importo relativo all'abbonamento 1973, che nel corso del prossimo mese di luglio verranno inviati i relativi rimborsi, per cui sarebbe opportuno procedere al versamento prima di tale data onde evitare ulteriori spese e lavoro supplementare all'amministratore della RMSI.* (NdR)