

# Guerra totale

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Rivista militare della Svizzera italiana**

Band (Jahr): **41 (1969)**

Heft 1

PDF erstellt am: **29.06.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

## 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 dalla 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 nonché 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, allorché 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, nonchè 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.

Cosicchè la seconda guerra mondiale non trovò il nostro Paese del tutto sguarnito 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 terroriz-

zanti 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 sé interferenti, indussero il Generale, nel suo rapporto all'Assemblea federale del marzo 1946 sul servizio attivo 1939/1945, ad abordarne 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 venuto 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 defini-

---

bile 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 o anche senza l'impiego di forze armate. Il ricorso alle armi nucleari (non più avvertosi 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, ccoerentemente 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 un'azione organicamente continuative.

## II. LE COMPONENTI DELLA DIFESA <sup>1)</sup>

### *1. Delimitazione*

Abbiamo cercato di esporre come già nella prima guerra mondiale e, ancor più nella seconda, le ostilità non si siano limitate a sole operazioni dirette contro degli obiettivi militari. Esse hanno avuto ripercussioni aull'esistenza anche delle popolazioni che si trovano 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.

Qunando 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.

---

<sup>1</sup> D'ora innanzi useremo il semplice termine di «difesa» assumendolo nell'accezione ampia esplicita nell'introduzione con la locuzione «difesa integrata».

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. E' 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 allo 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 arbitrato 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 10, 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 servono 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 alla 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 sessanta 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. E' quindi necessario prendere 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 dei vecchi, dei superstiti, degli invalidi, dei malati 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. E' 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 sia 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 monumenti 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. E' 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'impondeva 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 né lo Stato, né 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 caratterizzano 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 a norma dell'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 ne-



cessarie 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, cosicché 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 tutte le 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 perché 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. Riepiloga 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, poiché 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 perché la maggioranza dei suoi membri è scelta fuori dell'amministrazione. E' 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. E' 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 di 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 compartecipi. 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 vice-cancelliere 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. E' stata formata in seguito all'esercizio di difesa nazionale del 1967. E' 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. E' 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. E' 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 menzionata se ne aggiungono altre composte in particolare di rappresentanti dei dipartimenti, però anche dell'econo-

mia 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 della 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.