Zeitschrift: Rivista militare della Svizzera italiana
Herausgeber: Lugano : Amministrazione RMSI
Band: 57 (1985)
Heft: 6

Artikel: L'impegno dei Cantoni in situazioni straordinarie
Autor: Wanner, Hermann
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-246769

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: 15.07.2025

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

L'impegno dei Cantoni in situazioni straordinarie

Dr. Hermann Wanner, ex Consigliere di Stato,
ex direttore dell'Ufficio centrale della difesa

Ai Cantoni «sovrani», specialmente nei problematici casi strategici, spettano numerosi compiti che hanno origine proprio nella loro stessa sovranità cantonale. I Cantoni hanno il diritto di derogare dalle procedure abituali di decisione e di amministrazione, cantonali e comunale, quando sorgono situazioni straordinarie come per esempio uno stato di caos generale, eventi gravi e con rapido sviluppo, ma anche quando entrano in azione gli organi direttivi della Confederazione e l'organizzazione territoriale dell'esercito. I quattro obiettivi globali posti in questa parte dell'esercizio (scambio di informazioni, delega di compiti della Confederazione, consultazione dei Cantoni e l'esame delle istruzioni sul modo di comportarsi in caso di guerra e di occupazione) permettono conclusioni diverse, in parte anche critiche. Ma oltre a ciò, è stato possibile raccogliere importanti insegnamenti ed esperienze (fas).

Ai precedenti esercizi di difesa nazionale, rispettivamente di difesa integrata, vi hanno preso parte l'esercito e l'Amministrazione federale. Per la prima volta nell'Eser DI 84 sono stati inclusi anche *sei Cantoni: Zurigo, Lucerna, Sciaffusa, Grigioni, Ticino e Vallese*. La scelta è stata fatta in corrispondenza allo scenario dell'esercizio.
Nel Rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera, del 27 giugno 1973, l'importanza dei Cantoni per la condotta dello Stato e del popolo in situazioni straordinarie viene messa in evidenza ripetutamente. Alla *cifra 55* il loro ruolo viene genericamente così formulato: «In questo campo — cioè assicurare i bisogni vitali elementari, grazie alla protezione e al salvataggio delle persone, alla limitazione dei danni, come pure opponendosi agli attacchi interni contrari al diritto — i Cantoni e i Comuni assumono compiti d'importanza decisiva per l'autodeterminazione. Alle loro autorità (ad ogni livello) spetta, in caso di crisi e di difesa, una responsabilità supplementare».

L'assolvimento del compito nell'ambito della sovranità cantonale

Il regolamento speciale concernente lo stato federale della Confederazione è fissato nell'*art. 3 della CF* che recita: «I Cantoni sono sovrani, per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale, e come tali esplicano tutti i diritti che non sono attribuiti al potere della Confederazione». I Cantoni non sono gerarchicamente sottoposti alla Confederazione. Quindi essa, per quanto riguarda i loro propri affari, può dare ai Cantoni direttive soltano quando ciò, eccezionalmente, è espressamente previsto dalla Costituzione federale. Il citato

rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera descrive alla cifra 672 i diritti ed i doveri che scaturiscono dalla sovranità cantonale.
La competenza cantonale si esprime specialmente nel caso strategico di crisi, prima che il Consiglio federale decreti la mobilitazione dell'esercito e della protezione civile. In tale frangente sono di primaria importanza: il sicuro funzionamento dell'attività di governo, la messa in atto di un servizio di informazione, l'informazione verso l'alto e verso il basso, le misure preparate per il caso di mobilitazione, il mantenimento della tranquillità e dell'ordine. Nei casi di protezione della neutralità, di difesa e di occupazione, sono inoltre importanti l'applicazione del diritto dei pieni poteri, l'assunzione di competenze della Confederazione, l'organizzazione dei collegamenti, l'approvvigionamento in condizioni di contingentamento e razionamento, la protezione civile, il problema dei rifugiati e la chiusura delle frontiere, la condotta e la collaborazione con l'esercito (truppe dell'esercito di campagna e dell'organizzazione territoriale) e con i Cantoni vicini; nel caso d'occupazione rappresentare il popolo presso gli occupanti, se ciò fosse ancora possibile.

La struttura cantonale di condotta

Per venire a capo di tutti questi estesi compiti, i Governi dei Cantoni dispongono di mezzi propri, dello stato maggiore di condotta, della polizia ed eventualmente di altre organizzazioni.
Nel settore civile, il Governo cantonale, l'amministrazione e l'organizzazione di condotta devono poter soddisfare i bisogni dall'alto e verso l'alto (Confederazione) e dal basso e verso il basso (Comuni). I Comuni, secondo norme del diritto cantonale, devono assolvere i compiti che interessano da vicino il cittadino e che, nell'ambito del Comune, possono essere svolti nel modo migliore.
Bisogna poi *prendere misure speciali* e *derogare dalla normale prassi della procedura di decisione e di amministrazione* quando si sviluppano le *condizioni e gli avvenimenti seguenti:*

— insorgere a sorpresa di *fatti di grande portata, cambio improvviso di situazione, evoluzione accelerata degli eventi;*
— *condizioni caotiche* nell'ordine esistente, che generano e diffondono insicurezza e disorientamento;
— aumento della *complessità* e dell'*interdipendenza* dei problemi;
— *maggior rischio* ed *aumento dell'effetto* delle decisioni;
— maggiore responsabilità delle persone dirigenti;

— *messa in funzione dell'organizzazione centrale di direzione della Confederazione.*

La ricerca della decisione avviene secondo certi principi d'ordine, tipici dell'attività di stato maggiore, sempre tenendo in considerazione le competenze delle autorità politiche e l'appoggio politico.

Organizzazione territoriale - Cantoni

Nel compito strategico dell'esercito è incluso tra altro che, per quanto lo permetta il compito principale, l'esercito deve aiutare le autorità civili.
L'organizzazione territoriale assicura uno stretto collegamento con tutti i settori civili. Il partner dei Cantoni è il circondario territoriale (per Grigioni e Vallese la zona); esso costituisce l'anello di collegamento tra i comandanti di truppa e le autorità ed organizzazioni civili d'ogni tipo. La *collaborazione è collaudata* e in generale essa concerne le richieste di aiuto militare.

Nozioni ed insegnamenti risultati dall'esercizio di difesa integrata 84

Importanza fondamentale degli esercizi

La collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della difesa integrata è incominciata al momento stesso che è nata la concezione della difesa integrata. All'inizio — quando sono state create le organizzazioni cantonali di direzione — venivano eseguiti esercizi combinati tra il Governo cantonale, rispettivamente la sua organizzazione di direzione, ed il circondario territoriale, rispettivamente la zona. Questi esercizi, nel loro scopo e svolgimento, si riferivano ad avvenimenti e provvedimenti situati nella sfera di sovranità del Cantone. Negli esercizi di difesa integrata a livello federale eseguiti finora, i *Cantoni erano invitati* come osservatori perché si rendessero conto degli scenari e delle misure del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale e dell'esercito.
Per la prima volta sono stati inclusi nell'esercizio sei Cantoni quali *Stati-membro operanti*, scelti sulla base della tematica e dello svolgimento dell'esercizio. Per la preparazione, la direzione dell'esercizio aveva costituito anche un gruppo di lavoro dei Cantoni (oltre quello della Confederazione e quello dell'esercito) con il compito in particolare di mettere a punto la concezione, le misure organizzative e i presupposti concernenti il personale, di preparare e descrivere i problemi ed

i bisogni specifici cantonali, di stabilire gli elenchi degli obblighi ed infine di fissare gli avvenimenti ed il copione.
Per *osservare lo svolgimento dell'esercizio* e per certi *compiti di regia* sono stati invitati a seguire l'esercizio *sei cosiddetti Cantoni vicini*, considerando che rappresentanti cantonali possono valutare meglio di altri gli specifici problemi dei Cantoni. In tal modo furono *coinvolti dodici Cantoni*. Infine, *i Cantoni non partecipanti furono invitati* a Lucerna, durante l'esercizio, per *seguire come osservatori* il trattamento di un avvenimento speciale da parte del Governo e dello stato maggiore di condotta. Con ciò, è stato possibile raggiungere un effetto di insegnamento esteso ben oltre i sei Cantoni esercitanti.

Introduzione nell'esercizio e svolgimento

Anche per i Cantoni, il gioco delle informazioni ha avuto inizio allo stesso momento, come per la Confederazione e l'esercito, precisamente il lunedì mattina. L'impegno di tutti i Governi e dei loro stati maggiori è stato molto soddisfacente per tutta la durata dell'esercizio. Questa constatazione è da sottolineare poiché durante l'esercizio alcuni Governi erano impegnati anche con sedute o con sessioni dei loro parlamenti.

I quattro obiettivi globali

La direzione dell'esercizio aveva previsto per i Cantoni esercitanti quattro cosiddetti obiettivi globali.

1. Scambio di informazioni con l'organizzazione centrale dello stato maggiore del Consiglio federale

Il principio secondo cui «le informazioni sono un mezzo di condotta e soltanto chi è informato può condurre» vale sia per la Confederazione, riguardo le informazioni che concernono la sfera dei Cantoni, sia per i Cantoni riguardo alle informazioni che concernono l'ambito della Confederazione; i Cantoni devono includere anche le immediate vicinanze, quindi anche i Cantoni adiacenti. Nell'Eser DI 84 l'esecuzione di questo compito era di competenza del «*Büro Cantoni*», un *ufficio di stato maggiore «informazioni»* della Cancelleria federale.
I Cantoni hanno un grande *bisogno di ricevere informazioni dalla Confederazione*, soprattutto per essere in grado di pianificare e di tenere una condotta coerente e di interesse generale. Il bisogno dei Cantoni si rivolge particolarmente alla

valutazione della situazione del Consiglio federale ed alla conoscenza delle sue intenzioni.

I Cantoni, a loro volta, sono in grado di *orientare* la Confederazione in modo generale *sulla loro situazione in tutti i singoli settori*; inoltre, essi *possono rendere attenti su specifici problemi cantonali* che potrebbero influenzare il Consiglio federale nelle sue decisioni.
Mentre all'inizio dell'esercizio la Confederazione aveva difficoltà a soddisfare i bisogni d'informazione dei Cantoni, questo stato di cose andò migliorando di giorno in giorno; ciò vale specialmente per l'informazione generale, meno invece per quella specifica. Per contro, sembra che la Confederazione non abbia colto la possibilità di farsi orientare su determinati problemi per mezzo di un'informazione a scopo preciso; tale mancanza presenta il rischio di un'orientazione unilaterale o sbagliata sui punti di maggior peso.
Sulla base delle esperienze fatte, lo *scambio di informazioni Confederazione-Cantoni* dovrebbe svolgersi secondo i seguenti *principi*:

— La Confederazione formula i suoi bisogni fondamentali d'informazione sulla situazione generale e particolare dei Cantoni; questo le *dà il quadro base della situazione*.

— Essa formula i *bisogni specifici d'informazione* in relazione alle sue decisioni riservate ed alle sue intenzioni e si procura così le basi specifiche per poter decidere senza perdere la propria libertà d'azione.

— Essa informa i Cantoni sulle decisioni prese e i motivi relativi, assicurando in tal modo un'*unità d'azione* ed una *politica d'informazione unitarie*.

I compiti del «Büro Cantoni» finora esistente devono essere definiti in modo più preciso secondo i principi citati e, con una *denominazione più appropriata* («*Büro informazione Cantoni*»), bisogna pure che il riferimento al loro compito sia più evidente. Sarebbe inoltre utile sperimentare la presenza nel «Büro Cantoni» di rappresentanti cantonali (una specie di ufficiali di collegamento) che dovrebbero tutelare i bisogni dei loro Cantoni ed occuparsi in particolare dell'orientazione e della trasmissione di informazioni specifiche dei rispettivi Cantoni.

2. Delega di compiti della Confederazione

Il problema concerne l'apprezzamento e l'applicazione delle *disposizioni di delega di poteri in caso di emergenza*, emanate precauzionalmente dal Consiglio federale. Secondo una clausola generale, le competenze della Confederazione —

ad eccezione della politica estera e della disponibilità dell'esercito — passano ai Cantoni quando gli organi federali competenti non sono più in grado di compiere le loro funzioni. In situazioni straordinarie, ai Cantoni è lasciato libero di decidere, nell'ambito delle loro possibilità e dei loro mezzi, quali di tali compiti possono e vogliono assolvere.
Lo svolgimento dell'esercizio non ha creato situazioni dove per i Cantoni fosse necessario far uso del diritto di delega di compiti della Confederazione; in previsione dello sviluppo della situazione, il Consiglio federale aveva precauzionalmente stabilito che i Cantoni avrebbero potuto decidere sull'uso delle disposizioni di delega. Comunque, in tale previsione, i Governi di quattro Cantoni avevano preso risoluzioni per l'applicazione delle disposizioni. Le esperienze dell'Eser DI 84 non sono sufficienti per trarre al riguardo conclusioni determinanti.

3. Consultazione dei Cantoni in situazioni straordinarie

In situazioni di crisi i problemi che si presentano sono molto più numerosi che in tempo di pace. La maggior parte di essi esige un rapido disbrigo; ciò vale in ugual misura per il Governo federale come per quelli cantonali. In tali situazioni un lungo procedimento di consultazione non può entrare in considerazione; i Cantoni devono ricevere rapide decisioni dal Consiglio federale per essere a loro volta in grado di prendere in fretta le loro soluzioni.

In certe situazioni non bastano però le comunicazioni pubbliche; sono necessari *contatti personali tra i membri dei Governi*. Questo caso si verifica quando un Cantone, trovandosi in una situazione precaria, avesse urgentemente bisogno di appoggio ed aiuto — fosse anche soltanto di carattere psicologico — del Consiglio federale. *Ascoltando* direttamente i rappresentanti cantonali, il Consiglio federale *potrebbe conoscere com'è la situazione nel Paese, come il popolo pensa e sente*.
Soltanto quando la situazione diventa molto critica il Governo di un Cantone può decidersi a farsi ricevere con una delegazione dal Consiglio federale; nessuno nel Cantone può illustrare meglio la situazione di quanto non possa farlo il Governo stesso interessato.
Durante tutto l'esercizio non è mai successo che una delegazione del Consiglio federale facesse visita ad un Cantone in difficoltà. La brevità delle fasi dell'esercizio ed il numero elevato di problemi importanti da trattare non hanno reso possibile i «pellegrinaggi» ai Cantoni. La realtà sarebbe probabilmente diversa ed in caso effettivo il Consiglio federale farebbe sicuramente uso di questa possibilità d'informazione.

Si può terminare con le seguenti *conclusioni*: in situazioni straordinarie la consultazione dei Cantoni deve avvenire con contatti reciproci, spontanei, tra il Consiglio federale ed i Governi cantonali, per mezzo di visite di delegazioni governative cantonali presso il Consiglio federale o viceversa.

4. Sostituzione delle «Direttive 62»

Le cosiddette «Direttive 62» sono prescrizioni ed avvertenze sul comportamento in guerra o in caso di occupazione. Nell'esercizio è stato sottoposto ad esame il progetto di una nuova edizione di tale documento; esso contiene un pacchetto di istruzioni alle autorità ed alla popolazione, con prescrizioni adattabili e costituisce un vero progresso.
Due Cantoni hanno lavorato basandosi su questo progetto. Lo svolgimento dell'esercizio non ha permesso di raccogliere esperienze per così dire conclusive; ciononostante, i riassunti che riguardano il caso di occupazione ci sembrano di grande valore.

Risultato

I quattro obiettivi globali per i Cantoni hanno notevolmente influenzato sia la preparazione che l'esecuzione dell'esercizio. In esso si voleva soprattutto mettere alla prova la collaborazione delle autorità cantonali con quelle federali, specialmente con il Consiglio federale, nell'ambito limitato ai quattro obiettivi globali citati. La rapidità di svolgimento dell'esercizio ha permesso sì di riconoscere l'importanza di questi quattro obiettivi globali, ma non ha portato a risultati conclusivi in tutti i campi.

Un altro problema

Disporre, decidere ed agire in modo adeguato alla situazione: non esiste un comportamento assolutamente conforme alla situazione; non esiste modo di agire che corrisponda genericamente alla situazione, come non esiste modo di agire che corrisponda obiettivamente alla situazione. Ogni azione è la conseguenza di un apprezzamento soggettivo, quindi non si riferisce soltanto alla situazione, bensì anche alla persona.
Il concetto di *«agire corrispondentemente alla situazione»* dev'essere completato da parte delle istanze superiori con l'indicazione di obiettivi e la definizione dello spazio entro il quale c'è libertà di decisione. Solo così si può ottenere che un Cantone possa agire conformemente alla situazione, non solo per quanto lo riguarda

direttamente, bensì anche nel senso dell'insieme, appunto nell'interesse anche della Confederazione.
Da ciò risulta che la Confederazione deve dare direttive adeguate o fissare linee di condotta, forse per determinati tipi di problemi limitare persino la libertà di scelta d'obiettivo, di modo che la decisione venga contenuta nel quadro dell'interesse superiore.

Valutazione

L'impegno di tutti i Cantoni e dei loro stati maggiori partecipanti all'esercizio è stato molto lodevole; nei Cantoni che avevano impegnato il Consiglio di Stato al completo, o una numerosa delegazione, anche negli stati maggiori era evidente una motivazione più pronunciata.
La diversità dei risultati non è da attribuire in generale a mancanza di motivazione, bensì allo *stato di istruzione più o meno avanzato degli stati maggiori*. Inoltre, si è di nuovo constatato come i posti di comando bene organizzati, specialmente le *installazioni combinate* per lo stato maggiore di condotta e per il circondario territoriale, facilitino molto l'attività degli stati maggiori.
Negli stati maggiori cantonali di condotta la *personalità del capo di stato maggiore* è di importanza determinante. Nella condotta di uno stato maggiore cantonale la problematica è notevolmente più vasta che in uno stato maggiore militare; l'istruzione dei funzionari cantonali è più breve e forse meno specifica di quella dei membri d'uno stato maggiore militare. Inoltre, in uno stato maggiore cantonale la quantità dei problemi è maggiore e la loro identificazione più difficile che in uno stato maggiore militare. Tutto ciò significa che bisogna dare grande importanza alla scelta del capo dello stato maggiore cantonale di condotta. Dipende in massima parte dalla persona del capo di stato maggiore se il *passaggio dall'amministrazione alla condotta* riesce o meno.

Il problema dell'inclusione dei Cantoni in futuri esercizi di difesa integrata

La risposta alla domanda sull'opportunità o meno di includere i Cantoni in un esercizio di difesa integrata è *assolutamente positiva*. L'effetto risultante di utilità e di istruzione è molteplice.
Per quanto riguarda il Consiglio federale e gli Uffici federali, bisogna rilevare che in esercizi di questo genere sono *presenti importanti destinatari* delle loro istruzioni e decisioni. È quindi possibile mettere alla prova se, come e quando

il destinatario può essere raggiunto, nonché l'uso che egli fa delle istruzioni e delle decisioni che riceve. Per gli organi della Confederazione l'esercizio diventa più realistico e, in corrispondenza, lo diventa anche l'organizzazione della nostra struttura statale.
Per quanto concerne i Cantoni esercitanti, sono *presenti* in tali esercizi *l'autorità e l'amministrazione superiori*. Ciò rafforza la motivazione dei partecipanti ed i Cantoni possono vedere i loro problemi nel giusto rapporto con i problemi più grossi della Confederazione. Inoltre i Cantoni entrano più direttamente in contatto con i problemi della Confederazione, che riguardano la difesa integrata.

(Da ASMZ n. 4, 1985)