

11740

**Rapporto
del Consiglio federale all'Assemblea federale
sulla politica di sicurezza della Svizzera**

(Concezione della difesa ¹⁾)

(Del 27 giugno 1973)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Come già l'esponemmo nel nostro rapporto del 13 marzo 1972 (FF 1972 I 801) sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1971-1975, è divenuto necessario sottoporre ad un esame globale i problemi della difesa che si pongono per il nostro Paese. Mentre per l'esercito, la protezione civile ed altri settori della difesa, sono state elaborate delle concezioni basilari distinte, manca pur sempre ancora una concezione d'insieme.

Il Consiglio federale è l'unica istanza in grado di elaborare una tale concezione d'insieme, la quale deve inquadrarsi entro le istituzioni politiche dello Stato. Abbiamo assolto tal compito tanto più facilmente in quanto il Legislativo già ci aveva sottoposto una serie di proposte tutte convergenti verso questa finalità. Il presente rapporto ci offre l'occasione di enunciare,

¹⁾ Il termine «difesa» traduce il termine tedesco «Gesamtverteidigung». Quest'ultimo termine invero era stato compiutamente tradotto, nei testi precedenti, con la locuzione «difesa integrata», per evitare ogni confusione con la semplice «difesa militare», la quale appunto va «integrata» con la difesa negli altri settori. Nel presente testo, per semplicità, adoperiamo il termine di difesa, avvertendo che va preso nell'accezione ampia corrispondente al termine di «difesa integrata».

Dodis

oltre i limiti specialistici degli ordinamenti particolari, i principi politici e morali ai quali deve conformarsi la nostra volontà di difesa. Il rapporto, dopo aver dimostrato che questa volontà, chiaramente manifestata, costituisce pur sempre l'elemento cardine degli sforzi efficaci fatti in favore della pace, traccia uno schema dei metodi che devono essere seguiti allorché un piccolo Stato quale il nostro vuole premunirsi contro le incertezze della sorte.

Innanzitutto preciseremo nel presente testo la situazione generale vista dal profilo della politica della sicurezza e le minacce attuali o possibili. Da questo studio comparato derivano i nostri obiettivi strategici, nonché la definizione dei nostri compiti essenziali in questo ambito. In un'altra importante parte del presente rapporto, ci sforzeremo di caratterizzare i nostri mezzi strategici nonché di precisare i compiti e le missioni concrete attribuiti a ciascuno degli strumenti della difesa. Detta parte è seguita da uno studio dei problemi concernenti la condotta della difesa e la possibilità di risolverli nei limiti della legittimità democratica. La conclusione consta di una ricapitolazione, data in forma di principi direttivi, dei risultati di questo studio.

Abbiamo l'onore di sottoporvi qui di seguito la nostra concezione della difesa, concezione della quale vi preghiamo di prendere atto.

Vogliate gradire, onorevoli signori, presidente e consiglieri, l'assicurazione della nostra alta considerazione.

Berna, 27 giugno 1973

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione:

Bonvin

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

Politica di sicurezza della Svizzera

(Concezione della difesa)

1 Introduzione

11 Situazione in tema di sicurezza

Viviamo certo un'epoca di *contrast*i quanto alla politica della sicurezza. Da un lato, gli Stati rafforzano la loro *collaborazione* economica, scientifica e tecnica e l'integrazione dei mercati fa notevoli progressi; compiti importanti come la protezione ecologica, l'aiuto ai sottosviluppati e l'astronautica portano, come conseguenza pratica, all'instaurarsi di scambi intensi di nozioni e di esperienze; gli enti internazionali e la diplomazia di numerose potenze si sforzano vieppiù di comporre per via pacifica i conflitti; infine le iniziative volte alla distensione, al disarmo e alla limitazione degli armamenti, nonché l'impatto dei diversi movimenti pacifisti traducono in modo evidente un profondo desiderio di pace dell'umanità.

D'altro lato, forti *tensioni* ideologiche, politiche e sociali permangono nondimeno, né a tutt'oggi si è riusciti ad eliminare le numerose fonti di conflitto. Crisi ed ostilità dichiarate rimangono all'ordine del giorno e compromettono la sicurezza generale ovunque insorgano. Le vertenze tra Stati non si regolano soltanto con mezzi militari bensì, in misura crescente, con mezzi psicologici, economici e terroristici. Persino in Europa la politica interna è caratterizzata, in diversi luoghi, da attività illegali e da tentativi di sovversione. Il sistema d'armamenti strategici, pronti all'impiego e dagli effetti devastatori, comporta di per se stesso altri gravi pericoli permanenti.

Orbene, noi dobbiamo tener conto delle *due suddette tendenze*. Conformemente alla sua tradizione, la Svizzera si rallegra degli sforzi seri fatti per consolidare la pace mondiale ed è pronta a sostenerli fattivamente. Per contro, la sua esistenza verrebbe messa in forse qualora non volesse ammettere o riconoscere che le minacce sottese alla situazione mondiale possono, direttamente o indirettamente, concernere anche un piccolo Paese neutro quale il nostro. La storia ci ammonisce che se un popolo non è in grado di difendersi, né di proteggere i propri valori etici ed i propri beni materiali, cade, presto o tardi, *in balia* della politica di forza dello straniero.

12 Necessità e finalità d'una politica di sicurezza

Resta dunque necessario di prepararsi a resistere contro la forza. Questi preparativi, per essere pienamente efficaci, devono venir integrati entro una *politica generale di sicurezza*, la quale possa tradursi in direttive perfettamente chiare.

Siamo convinti che anche in avvenire noi non potremo operare efficacemente in favore della pace se non assicurando simultaneamente la nostra propria sicurezza in modo plausibile. La politica di sicurezza d'un Paese è credibile qualora la valutazione realistica dei danni e la stima realistica delle proprie possibilità confluiscono in una concezione la cui applicazione ispiri *fiducia all'interno* del Paese e *rispetto all'estero*.

Questa concezione deve consentire segnatamente di raggiungere gli obiettivi seguenti:

- preparare e facilitare le *decisioni* che il Consiglio federale dovesse continuamente prendere per garantire la nostra sicurezza, segnatamente sul lungo periodo;
- definire il quadro generale della nostra politica di sicurezza ed articolarlo in una *scala precisa di valori*, cui gli organi di pianificazione e di esecuzione possano ispirarsi;
- presentare al popolo un *quadro sintetico* della complessità dei problemi posti dal mantenimento della nostra indipendenza, onde consentirgli di intendere e di apprezzare i provvedimenti che s'impongono;
- far comprendere che un *piccolo Stato* è in grado, nel *mondo d'oggi*, di accrescere la propria sicurezza mediante sforzi opportunamente orientati e sufficientemente perseveranti.

13 Politica e strategia

Il nostro popolo vuol svilupparsi nel quadro del libero gioco delle forze politiche, sociali ed economiche. L'*indipendenza del nostro Stato democratico*, ne siamo persuasi, è la miglior premessa della libertà individuale, della prosperità comune nonché dell'evoluzione armonica del Paese.

Essa è pure la condizione d'una *solidarietà fattiva* rispetto alle altre nazioni e non esclude che dei vincoli più stretti ci uniscano all'Europa.

La politica generale ha il compito d'assicurare tale indipendenza, che va preservata di fronte ad amputazioni ed ostacoli di ogni genere. Taluni problemi che si pongono in questo contesto, a cagione della trasformazione pacifica del mondo (per esempio protezione ecologica) nonché delle evoluzioni sociali (per esempio conseguenze del crescente benessere), appartengono all'ambito *specificamente politico*, onde noi qui non li tratteremo. Per contro, i problemi suscitati da intendimenti ostili o dalla violenza diretta o indiretta, ledono il nostro diritto di *autodeterminazione* nel senso stretto del termine. Essi formano dunque l'oggetto della nostra strategia.

Per noi, la *strategia* rappresenta un modo di pensare, un'attività, meglio un atteggiamento nel settore della politica della sicurezza. Essa è l'impegno, assunto nella sua globalità e volto contro tutte le minacce ostili (sovversione, terrorismo, ricatto, attacco diretto o indiretto, influenze di atti bellici o

parabellici esteri), di porre in opera le nostre forze civili e militari. Ma la sicurezza non deve soltanto venire garantita a corto termine, deve bensì, quanto possibile, essere assicurata in permanenza. Conseguentemente, la strategia elvetica assume due aspetti: azione dinamica verso l'estero e risolutezza difensiva di fronte all'aggressione. La nostra strategia infatti è *dinamica* in quanto ci sforziamo di contribuire massimamente, sul piano internazionale, all'avvento di una pace durevole; d'altro canto, la nostra strategia è *difensiva* in quanto volta ad impedire le azioni ostili dirette contro la sicurezza dello Stato, a prevenirle o comunque ad opporvisi.

Al lume di queste considerazioni, la strategia appare come un *mezzo* che ci consente di raggiungere dei fini in materia di politica di sicurezza. Essa costituisce un *settore parziale* ben preciso della politica generale ed a quest'ultima va subordinata.

Il modo di ragionare ed agire in funzione strategica, indispensabile oggi, non sfocia dunque in una militarizzazione della politica o dell'esistenza statale intera; segnatamente non ostacola in nulla l'evoluzione sociale. Al contrario, una politica di sicurezza concepita globalmente consente essa sola *all'individuo e alla società di affermarsi pienamente* nell'ambito della protezione offerta dallo Stato.

14 Fondamenti

Un gran numero di *messaggi, rapporti, studi* nonché tutta una serie di esperienze pratiche fatte segnatamente in occasione degli esercizi di difesa nazionale, specie più recenti, hanno costituito il terreno su cui è nata la presente concezione.

Occorre citare perlomeno i documenti qui di seguito elencati:

- Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla concezione della difesa militare (6 giugno 1966, FF 1966 I 714).
- Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un disegno di legge sugli organi direttivi e il consiglio della difesa (30 ottobre 1968, FF 1968 II 757).
- Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la modifica dell'organizzazione militare - ordinamento dell'esercito (19 febbraio 1969, FF 1969 I 165).
- Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla concezione 1971 della protezione civile (11 agosto 1971, FF 1971 II 271).
- Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1971-1975 (13 marzo 1972, FF 1972 I 801).

Le concezioni specifiche elencate, alludiamo a quella dell'esercito ed a quella della protezione civile, sono state successivamente integrate; non

richiedono d'essere reimpostate, al massimo abbisognano di qualche adattamento.

Dobbiamo aggiungere che la concezione definita nel presente testo si allaccia anche, in taluni peraltro importanti aspetti, al rapporto del 14 novembre 1969 steso dalla Commissione di studio delle questioni strategiche all'intenzione del capo dello Stato maggiore generale.

2 Obiettivi della politica di sicurezza

Giusta l'*articolo 2 della Costituzione*, «la lega ha per iscopo: di sostenere l'indipendenza della patria contro lo straniero, di mantenere la tranquillità e l'ordine nell'interno, di proteggere la libertà e i diritti dei confederati, e di promuovere la loro comune prosperità».

La politica di sicurezza deve essere impostata secondo questa prospettiva costituzionale; ne vengono le riflessioni che svolgiamo qui di seguito:

21 Pace nell'indipendenza

I nostri provvedimenti di sicurezza servono in primo luogo a preservare il diritto di *libera determinazione* del popolo svizzero, vale a dire il diritto di risolvere autonomamente i propri affari.

Aggiungasi la possibilità di sviluppare, in clima di piena libertà, i propri istituti. La protezione della *libertà personale*, della *dignità umana* e d'un *ordine sociale equo* costituiscono assieme il presupposto principale affinché il popolo svizzero adotti un atteggiamento positivo rispetto agli sforzi fatti per assicurare l'indipendenza del Paese. Il precitato disposto costituzionale, giusta il quale è scopo della lega accrescere la prosperità comune, non riveste solo un'importanza generale bensì assume anche un'importanza specifica rispetto alla politica di sicurezza, in quanto condizioni sociali deteriori possono facilitare l'aggressione straniera.

Siamo convinti che, nonostante le imperfezioni del nostro assetto statale, soltanto nel quadro di questo regime democratico noi riusciremo a raggiungere fruttuosamente i nostri obiettivi; l'affermazione tanto più è valida in quanto questo regime è intrinsecamente evolutivo. Succo del presente discorso è la constatazione che il nostro Stato e la sua indipendenza *meritano di essere difesi*. Decidendo di salvaguardarli, noi non ci atteniamo per nulla a dei concetti anacronistici e superati, bensì difendiamo in ultima analisi il nostro diritto d'autodeterminazione nonché la formazione libera della nostra volontà democratica.

Tuttavia la salvaguardia dei nostri diritti e delle nostre libertà, visti come base della nostra vita associata, *comporta dei sacrifici*. Per proteggere così alti beni contro gli attacchi d'ogni sorta, dobbiamo rimaner vigili

e incessantemente pronti a difenderci in caso di necessità. Il che non esclude punto che, oltre tal volontà di difesa, noi ricerchiamo assiduamente nuove vie che consentano di raggiungere una pace generale e stabile.

Tuttavia, per prezioso che sia, il mantenimento della pace non si pone come fine a se stesso, non si può infatti disgiungerlo dalla salvaguardia del nostro diritto di autodeterminazione, né sacrificare questo a quello. Ambedue devono situarsi sullo stesso piano, l'obiettivo sintetico essendo costituito dalla *pace nell'indipendenza*.

22 Libertà d'azione

Il mantenimento della nostra indipendenza implica la possibilità di preservare la nostra *libertà d'azione* in modo da potere, così all'interno come all'esterno, prendere in ogni momento, in piena autonomia, i provvedimenti collimanti con la nostra volontà politica e con le esigenze della nostra sicurezza.

La libertà d'azione presuppone inoltre che noi disponiamo dei *mezzi militari* atti a porci in grado di resistere alle pressioni esterne. In questo modo, noi assolviamo contemporaneamente precisi *obblighi di diritto internazionale pubblico* incombenti ad uno Stato, quale il nostro, perpetuamente neutro. Un tal Stato deve infatti respingere ogni rivendicazione, di qualunque origine, ancorché accompagnata da minacce o dal ricorso alla forza.

Ma la libertà d'azione delle autorità dev'essere parimente assicurata *all'interno delle frontiere*. La sicurezza dello Stato e della popolazione è messa in forse allorché si tenta, mediante azioni illegali, di indurre mutamenti nell'ordine stabilito dalla volontà della maggioranza, oppure allorché si ricorre alla violenza per indebolire le nostre istituzioni democratiche. Benché non sia facile, in talune circostanze, tracciare un discrimine chiaro tra la libera critica animante sforzi evolutivi, da un lato, e la sovversione o il depotenziamento dello Stato, dall'altro, occorre in caso di pericolo assumere un atteggiamento preciso e netto. Solo un governo il quale sappia preservare la propria libertà d'azione anche rispetto all'interno può dirsi veramente all'altezza delle responsabilità che gli incombono.

23 Protezione della popolazione

Con l'affiancarsi, all'arsenale classico, delle armi di distruzione di massa, una protezione accentuata della popolazione è venuta assumendo *importanza capitale*. Occorre ancor sempre preservare la popolazione dagli effetti d'una occupazione del territorio da parte di forze straniere.

24 Difesa del territorio

Il territorio nazionale è *elemento integrante* della nozione di Stato. In caso di guerra dobbiamo preservarne l'integrità nella misura del possibile. Anche il relativo *spazio aereo* va difeso per quanto si sia in grado di tenerlo sotto controllo.

Questi obiettivi in materia di politica di sicurezza sono intesi esclusivamente a premunirci contro gli intenti ostili, i tentativi d'intimidazione, le minacce e le aggressioni; essi peraltro non ostacolano, come già dicemmo, in nessun modo l'evoluzione della nostra vita nazionale né il fiorire delle nostre relazioni con l'estero.

3 Minaccia

Il comportamento strategico della Svizzera risulta dalla *contrapposizione fra gli scopi* della nostra politica di sicurezza e le *minacce* cui questi possono essere esposti. Una visione realistica mostra purtroppo che tali minacce sono sempre possibili, anzi che talune sono persino già effettive.

L'esistenza di *mezzi di distruzione di massa* è una realtà. Il timore di ricorrere a tali mezzi, giustificato dalla paura di rappresaglie, è soltanto una sicurezza precaria dacché in genere non ha indotto a rinunciare alla violenza, anzi ha spalancato le porte a tutte quelle forme di conflitto che possono sfuggire all'imperio dell'equilibrio nucleare.

Il limite classico fra stato di guerra e di pace va vieppiù sfumandosi. *La sovversione e il terrorismo*, volti a provocare disordini e a rovesciare l'ordine costituito, sono divenuti un metodo usuale per porre in questione rapporti di forza politici e ordinamenti sociali e territoriali. I *mezzi di conflitto tradizionali* non sono però passati in secondo piano: la loro efficienza è stata anzi accresciuta dai progressi della tecnica moderna.

In tutti i campi, riveste inoltre importanza particolare la *guerra psicologica*.

Per converso, ai *tentativi di disarmo* sono arrisi purtroppo soltanto *pochi positivi successi*. Sfiducia e antagonismi ideologici contrastano una rinuncia fondamentale degli Stati all'uso della forza e alla guerra. I negoziati per la limitazione e il controllo degli armamenti hanno invero parzialmente stabilizzato l'arsenale bellico delle grandi potenze ma per il momento non hanno potuto ancora ridurlo. Parecchi altri ostacoli si oppongono a una diminuzione equilibrata delle truppe stazionate in Europa. Va in ogni modo affermato che un disarmo unilaterale, a volte reclamato anche dai piccoli Stati, invece di corroborare, sminuirebbe la sicurezza generale poiché le regioni smilitarizzate nelle zone di importanza strategica diverrebbero inevitabilmente il centro degli interessi militari degli Stati vicini. Per questo motivo, nessuno Stato ha finora attuato un disarmo unilaterale.

31 Forme della minaccia

Fondamentalmente, la minaccia è possibile a quattro livelli strategici di conflitto, ossia:

- lo stato di pace relativa
- la guerra indiretta
- la guerra convenzionale
- il ricorso ai mezzi di distruzione di massa.

Ad ognuno di questi livelli può inserirsi il ricatto.

311 Pace relativa

Quella odierna non è purtroppo la pace ideale. Essa è piuttosto caratterizzata da *acute tensioni politiche*, precipuamente invero senza ostilità militari.

Il *pericolo di rottura delle stipulazioni internazionali* è costante. Il sistema di sicurezza collettiva previsto nella Carta dell'ONU non ha potuto finora divenire efficace, segnatamente per mancanza d'intesa fra i membri del Consiglio di sicurezza fruanti del diritto di veto. Pertanto, lo stato di pace relativa si fonda in gran parte sulla neutralizzazione reciproca delle grandi potenze. *L'equilibrio del terrore*, imperniato sulla minaccia reciproca di distruzione totale, è tuttavia instabile: può essere compromesso dalle scoperte della tecnica, da smisurati programmi d'armamento o da comportamenti irresponsabili. Per questo motivo, parecchi Paesi sono oggi costretti a mantenere una specie di mobilitazione generale pressoché permanente.

Potenze e gruppi di potenze sfruttano questo clima per estendere la propria *sfera d'influenza* ricorrendo a pressioni politiche ed economiche o psicologico-propagandistico. Qui si manifesta anche la cosiddetta minaccia economica: controllo unilaterale dei mercati delle materie prime e dei collegamenti, concentrazioni e ristrutturazioni economiche che potrebbero avere serie ripercussioni in caso di crisi e di conflitto.

312 Guerra indiretta

Si ricorre sempre più alle forme di lotta indiretta, intese a soggiogare, influenzare o indebolire l'avversario con *mezzi prevalentemente di carattere politico-psicologico e terroristico*. L'impiego di forze militari avviene semmai soltanto nell'ambito di operazioni a raggio limitato (guerriglia).

Questa forma di guerra sfrutta la *crescente vulnerabilità dello Stato moderno* e delle sue molteplici istituzioni vitali, come l'economia energetica, i trasporti e le comunicazioni, i mezzi d'informazione ecc. I suoi fautori — che possono agire nell'interesse di uno Stato estero, in forza di un'ideologia o per motivazioni anarchiche — sfruttano i dissidi intestini ed ogni forma di disagio politico o sociale di talune cerchie della popolazione; cercano di

paralizzare gli organi statali e la formazione tradizionale della volontà popolare denigrando le istituzioni, ricorrendo all'intimidazione e alla forza; perseguono *la disgregazione e la distruzione dell'ordine democratico* in modo da conseguire finalmente i loro scopi.

313 Guerra convenzionale

Nella cosiddetta guerra convenzionale — trattasi di conflitto locale o di guerra generalizzata — si ricorre alle *armi classiche*, che vengono continuamente sviluppate.

Le guerre convenzionali, ancorché arginate dal rischio di una scalata nucleare, sono ancora assai frequenti; né tali guerre potrebbero essere sicuramente escluse nemmeno nell'*ambito europeo*. Le loro conseguenze sono disastrose per i popoli colpiti.

314 Mezzi di distruzione di massa

La guerra con mezzi di distruzione di massa (armi biologiche, chimiche e nucleari) rimarrà concepibile fintanto che una qualsiasi potenza disporrà dell'arsenale corrispondente. Il timore di rappresaglie nonché scrupoli d'ordine etico o giuridico riescono per lo più ad evitare l'uso di mezzi siffatti: difficile però escluderlo, come conseguenza dell'aumento del potenziale bellico o della speranza di successo a corto termine. Già una guerra nucleare limitata quanto al numero e al calibro dei mezzi impiegati avrebbe effetti devastatori.

315 Ricatto

Il ricatto è possibile e concepibile a tutti questi livelli conflittuali. Volto a sfruttare il timore dell'avversario di veder attuati i provvedimenti minacciati, è *particolarmente efficace* quando non lo si possa contrastare con i mezzi politici e militari abituali.

Operato da una potenza nucleare, il ricatto assume un'importanza oltremodo inusitata: può esporre le autorità responsabili dello Stato colpito a una *pressione* violentissima *dell'opinione pubblica* e imporre loro decisioni di una portata mai vista. Il *ricatto nucleare* non minaccia soltanto gravissime perdite di vite umane o di importanti beni materiali ma anche, in certe circostanze, addirittura *l'annientamento dello Stato e della popolazione*.

Governo e popolazione devono però guardarsi dal soccombere dinanzi a un *bluff* puro e semplice; il ricattatore dovrà infatti tener conto delle reazioni internazionali e sarà verosimilmente in grado di porre in atto la sua minaccia soltanto gradualmente: fermezza e abile comportamento politico possono allora permettere di guadagnare preziosissimo tempo per efficaci contromisure.

I quattro livelli strategici di conflitto sono caratterizzati dai metodi e dai mezzi più frequentemente impiegati. I contendenti cercano però di com-

binare i loro interventi nel quadro di scontri di più vasta portata; procedimenti diretti e indiretti sono allora *congiuntamente* applicati.

Tuttavia, nemmeno la libertà d'azione delle grandi potenze è *illimitata*. Essa è condizionata soprattutto dai rapporti di forza internazionali e, in certi casi, anche da resistenze politico-psicologiche che possono manifestarsi nell'opinione pubblica mondiale nonché interna.

32 Valutazione della minaccia

La consapevolezza del popolo svizzero d'essere esposto a minacce è soggetta a *forti fluttuazioni*. In caso di crisi politiche mondiali, s'intensifica all'improvviso, in periodi di calma scompare quasi totalmente. Ancorché comprensibili, queste fluttuazioni difficilmente corrispondono alla realtà. La minaccia non dipende soltanto dalle intenzioni pressoché indecifrabili dei virtuali avversari ma anche e soprattutto dall'esistenza di tensioni ideologiche e dalla presenza di truppe e di materiale bellico, in misura superiore alle esigenze difensive, pronti ad intervenire rapidamente e persino anche senza avvertimento. Operazioni d'annientamento possono svolgersi in pochi minuti; concentrazioni di truppe, se mai necessarie, attuarsi in pochi giorni.

I pareri possono bensì divergere circa l'*evoluzione probabile* degli eventi, ma non riguardo all'esistenza della minaccia. Per i nostri preparativi è dunque determinante il grado della minaccia derivante dall'esistenza d'armi strategiche, segnatamente dalla presenza, anche nello spazio europeo, di truppe pronte a combattere, in altre parole dalla minaccia creata dal *potenziale bellico effettivo*. Le tensioni politiche sussistono e il nostro Paese deve costantemente subire le ripercussioni dei numerosi conflitti. Gli affari di spionaggio, persino gli atti di sabotaggio e di terrorismo contro le nostre istituzioni mostrano incontestabilmente che gli attriti mondiali, germi di guerra, non s'infrangono ai confini d'un piccolo Stato neutrale.

Questi differenti *generi e gradi di minaccia* nuocciono tutti alla nostra sicurezza. Ancorché, per garantire una difesa sufficiente e tempestiva, dobbiamo sempre tener presente il *caso più grave*, è opportuno considerare qui la progressiva incidenza dei suddetti gradi:

I *conflitti non armati* possono restringere la libertà d'azione all'interno e all'esterno del Paese. La loro pericolosità è data dal possibile indebolimento della nostra capacità di autodeterminazione. Un avversario può per esempio cercare di appropriarsi del potenziale industriale scientifico e tecnico del nostro Paese o volere più generalmente porci in uno stato di dipendenza politica o economica;

A livello della *guerra indiretta*, le azioni illecite contro il nostro Stato e il nostro ordinamento sociale sono vieppiù appariscenti. Esse pregiudicano la nostra libertà d'azione all'interno e sono in grado di compromettere il

costante ed auspicato miglioramento delle condizioni giuridiche e sociali. Nel caso estremo, questi attacchi possono tendere ad imporci un sistema politico e ideologico d'origine straniera;

La minaccia a livello della guerra convenzionale non è attuale ma potrebbe insorgere anche rapidamente. Secondo che si tratti di interventi limitati, di una semplice guerra aerea o di una guerra aereo-terrestre, l'intensità della minaccia oscilla fra il «leggero» e il «molto grave». È d'importanza secondaria sapere se l'avversario vuole servirsi del nostro territorio per intraprendere operazioni contro terzi o se intende invece ottenere una lenta disgregazione del nostro Stato o persino un assoggettamento totale; in pericolo sono comunque sempre la nostra libertà d'azione, la nostra popolazione, il nostro territorio;

Un attacco diretto contro il nostro Paese con mezzi di distruzione di massa non è verosimile. Ma se una guerra nucleare dovesse nondimeno scoppiare, la sopravvivenza fisica del nostro popolo sarebbe messa in forse, costituendo un tale conflitto la minaccia più grave cui noi, come tutte le altre nazioni, siamo oggi esposti. Anche le ripercussioni indirette dell'impiego di mezzi di distruzione di massa fuori dei nostri confini risulterebbero disastrose, ove non si provvedesse alla necessaria protezione;

A tutti questi livelli di conflitto, *il ricatto* è particolarmente pericoloso quando non possa essere neutralizzato né da contromisure proprie né da interventi di Stati terzi. Se il prezzo del ricatto consiste non solo in beni materiali ma anche in vite umane, o persino nella sopravvivenza di un popolo, la volontà di insorgere contro la violenza è messa alla prova più dura.

Nella maggior parte delle ipotesi di conflitto, il nostro Paese non sempre costituirebbe, per il virtuale nemico, *un obiettivo a se stante*. Esso sarebbe soltanto un teatro parziale d'operazioni. Tuttavia, pur non costituendone lo scopo primario, esso potrebbe essere coinvolto in un conflitto o toccato dalle sue ripercussioni. È sempre concepibile un *isolamento totale* della Svizzera, conseguente a modificazioni fondamentali dei rapporti di forza internazionale.

Non si può nemmeno escludere *l'insorgere di nuove minacce*. Dobbiamo sempre sforzarci di individuarle tempestivamente per prendere all'occorrenza nuove misure di difesa.

4 Obiettivi strategici

41 Reazione proporzionale

Le molteplici forme della minaccia non devono indurci ad ambire a un grado di preparazione permanente al più alto livello possibile. Uno dei problemi essenziali della strategia consiste piuttosto nel *raggiungere e man-*

tenere un grado di preparazione che possa essere contrapposto tempestivamente al pericolo del momento. Esso deve essere proporzionato alla minaccia che si manifesta e poter venire aumentato o diminuito tempestivamente se la minaccia aumenta o diminuisce.

Per procedere in questo modo, occorre che le condizioni seguenti siano adempite: da una parte, *l'apprezzamento* degli obiettivi della nostra politica di sicurezza in considerazione delle differenti forme di minaccia e, dall'altra, una *classificazione adeguata dei casi strategici*.

411 Finalità della politica di sicurezza in considerazione della minaccia

Il Consiglio federale deve riservarsi il diritto di ponderare gli obiettivi della nostra politica di sicurezza *in modo differenziato* secondo il grado di conflitto al cui livello si profila una minaccia:

- In caso di pace relativa e di attacchi indiretti, si tratterà di conservare la nostra *libertà d'azione interna* e di *proteggere le vite umane e i beni*.
- Se il nostro paese viene aggredito con l'uso di mezzi convenzionali, si tratterà, innanzi tutto, di conservare la nostra *libertà d'azione all'esterno*, di *proteggere la popolazione* e di *difendere il territorio nazionale*.
- Se l'aggressore conduce una vera guerra di sterminio, si tratterà principalmente di *limitare i danni per poter sopravvivere*. Secondo le circostanze, la *resistenza* sarà organizzata in altra forma e con altri mezzi.

La scelta della finalità di politica di sicurezza, cui va conferita la priorità, presuppone una conoscenza ottimale della situazione politica interna ed esterna e dei mezzi di difesa disponibili.

Siffatte decisioni *spettano esclusivamente alle massime autorità politiche* le quali assumono la responsabilità della difesa; esse non possono venir lasciate alla valutazione dei singoli, né di taluni gruppi o di determinate organizzazioni.

412 Designazione dei casi strategici

I conflitti possono passare dallo stadio di semplice tensione a quello di vere crisi e degenerare infine in guerra aperta nelle diverse forme. Uno dei compiti essenziali, anche per un piccolo Stato, per mantenere la pace nell'era atomica consiste nel contrastare, *con misure appropriate, proporzionate alla situazione ma sufficientemente efficaci*, l'automatismo fatale della scalata.

Una tale reazione sarà facilitata se tutte le autorità responsabili della difesa concepiscono *nello stesso modo* le misure da prendere in una determinata situazione. Per questo elenchiamo sei *casi strategici* che potrebbero avere un'importanza specifica per la Svizzera e che corrispondono a situazioni determinate:

— Pace relativa	Caso normale
— Tensione forte o gravi disordini	Caso di crisi
— Conflitti aperti in Europa	Caso di protezione della neutralità
— Guerra contro il nostro Paese	Caso di difesa
— Danni importanti	Caso di catastrofe
— Occupazione di parti del Paese	Caso di occupazione

Questi casi possono, in una certa misura, presentarsi anche simultaneamente ed imbricati.

42 Compiti principali della strategia

Secondo il genere della minaccia e i casi strategici, la strategia deve far fronte a compiti essenziali diversi che differiscono sensibilmente gli uni dagli altri.

421 Indipendenza durante la pace relativa

Durante la pace relativa, l'indipendenza è soprattutto un problema attente al diritto pubblico e alla politica sociale. Occorre tuttavia prevedere contro-misure appropriate nel caso in cui si manifestasse un *serio pericolo* a causa d'infiltrazione ideologico-psicologica, di manovre per scalzare l'economia o persino di veri e propri disordini. Gli interventi per garantire la sicurezza dello Stato devono tuttavia avvenire nel rispetto dell'ordinamento giuridico vigente. Si dovrà osservare *rigorosamente*, in siffatti casi, il *principio della proporzionalità*.

È anche *compito permanente* del Consiglio federale esporre alle Camere federali, e al popolo, le conseguenze che possono avere, per la sicurezza, determinate mosse politiche ed evoluzioni sociali, per far sì che detti elementi possano aver influsso sulla formazione dell'opinione del parlamento e del pubblico.

Inoltre, importa prendere *sufficienti provvedimenti di sicurezza* e procedere ai necessari preparativi riguardo alle diverse fasi di una possibile evoluzione del conflitto.

Nel caso strategico normale, qui contemplato, la nostra *neutralità tradizionale* conserva tutta la sua importanza servendo da base al nostro Paese per offrire i suoi buoni uffici e proseguire la sua politica preventiva di sicurezza rispetto all'esterno. La neutralità e i principi della nostra politica di sicurezza devono sempre essere esposti ai responsabili stranieri.

422 Mantenimento della pace e soluzioni delle crisi

L'*interdipendenza* crescente di tutte le nazioni, il *pericolo di estensione* al nostro continente di conflitti marginali e, non da ultimo, *motivi di carattere umanitario* inducono anche un piccolo Stato a mostrarsi *più attivo e più intraprendente* nell'azione intesa a garantire la pace e a risolvere le crisi. Siccome un qualsiasi nostro intervento di politica di forza è escluso, non può trattarsi che di interferire sul piano diplomatico, di offrire i nostri buoni uffici e di favorire tutte le altre misure che possono contribuire a ridurre le tensioni e a sopire i disordini senza dover ricorrere alla forza. Rientrano in questo contesto anche la ricerca polemica e lo studio teorico delle condizioni di pace.

Per quanto la nostra visione del mondo c'invogli a concentrare gli sforzi sul mantenimento della pace, non dobbiamo perdere di vista le realtà. Considerata l'ampiezza dei compiti, si vede subito infatti che il contributo di un piccolo Stato non può essere se non minimo, vi è per contro il pericolo che esso disperda le proprie forze. Ecco perché i nostri sforzi non devono limitarsi a quest'unico settore della difesa.

423 Prevenzione della guerra (Dissuasione)

Lo *sforzo prevalente* della nostra politica di sicurezza e delle nostre misure strategiche dev'essere diretto alla prevenzione della guerra. Per quest'ultima s'intende la scelta di un atteggiamento strategico tale da dissuadere l'avversario virtuale dallo scatenare un conflitto armato. È necessario convincerlo che il rischio cui va incontro è sproporzionato rispetto ai vantaggi che si propone di ottenere.

Il rischio di cui l'avversario deve rendersi conto consiste per lui nella perdita di prestigio, di forze armate, di potenziale militare, di tempo e nella menomazione dei suoi interessi ideologici, politici ed economici.

Considerato che le minacce non possono essere eliminate completamente nemmeno con il massimo impiego di mezzi materiali, è chiaro che nella concezione attuale di tutti gli Stati circa la loro sicurezza, la prevenzione della guerra gode d'*assoluta priorità*.

È possibile ottenere il desiderato effetto di prevenzione mediante l'intimidazione, misure politiche e la capacità di difesa:

L'*intimidazione* è la minaccia plausibile di ricorrere a rappresaglie. Essa presuppone la possibilità e la volontà di distruggere, dopo aver subito un primo attacco, beni d'importanza vitale situati sul territorio dell'aggressore. Un'intimidazione di questo genere ci è preclusa;

Le *misure politiche* sono, tra l'altro, quelle intese ad influire sulle intenzioni di un avversario virtuale per indurlo a comprendere e ad ammettere i vantaggi, anche per lui, di una Svizzera immune da conflitti, oppure, in

caso di conflitto dichiarato tra terze potenze, quelle intese a far riconoscere la nostra neutralità da tutti i belligeranti;

La *capacità di difesa* implica la decisione manifesta e l'idoneità materiale di resistere a un attacco nemico anche condotto, con mezzi brutali, non soltanto contro l'esercito bensì contro la popolazione. Questa capacità deve avere per noi una priorità assoluta. Potenziandola continuamente perseguiamo lo scopo di prevenire qualsiasi attacco contro il nostro Paese.

La *dissuasione* significa per noi la prevenzione di un conflitto armato mediante la manifestazione assolutamente esplicita della volontà e possibilità di difenderci. Essa non è un compito esclusivamente militare, ma presuppone invece la ferma volontà e la tenace resistenza del popolo e delle autorità. Gli elementi di dissuasione che un piccolo Stato può usare per far pendere la bilancia in suo favore non sono di gran peso; nondimeno essi avranno un influsso sul calcolo dei vantaggi di un eventuale avversario, in modo che esso preferirà rinunciare ai suoi intenti aggressivi.

La dissuasione può essere efficace unicamente con l'applicazione di misure energiche *nei settori militare e civile*. Rinunciarvi, significherebbe abbandonare a priori il nostro Paese a ogni ingerenza straniera, ciò che svilirebbe la nostra neutralità precisamente in caso di tensione e cagionerebbe un sentimento d'insicurezza e d'indifferenza che avrebbe sicuramente conseguenze molto gravi sulla coesione della nostra comunità nazionale sia all'interno, sia di fronte all'estero.

Dalla costituzione dello Stato federativo, la Svizzera ha rinunciato all'uso della forza per imporre le sue esigenze ad altri Stati; essa non ha però mai lasciato sussistere *alcun dubbio* sulla sua ferma determinazione e la sua volontà di difendersi. Questa linea di condotta equivale a uno degli elementi primordiali della nostra strategia, intesa come mezzo di dissuasione, e, perché adattata alle nostre possibilità, ne garantisce anche la credibilità.

424 Condotta di guerra

Se i tentativi di dissuasione non hanno esito e il nostro Paese si trova coinvolto in operazioni di guerra o viene direttamente aggredito, la *meta della nostra strategia* diviene allora di preservare la popolazione e lo Stato con il combattimento *difensivo*.

Non si tratta, in questo caso strategico, di difesa simbolica ma di *rispondere alla forza con la forza*. Qualsiasi aggressore deve vedersi ostacolato, con ogni mezzo possibile, l'uso del nostro territorio e delle nostre vie di comunicazione; l'asservimento del nostro popolo alla volontà dell'avversario deve essere impedito con tutte le nostre forze. La difesa attiva e le misure intese

a limitare i danni (difesa passiva), la potenza del nostro esercito e la volontà di resistenza della popolazione devono vicendevolmente completarsi.

Il genere e l'efficacia dell'attacco possono variare; per questo la nostra difesa deve poter far fronte ad attacchi locali, come anche a una guerra esclusivamente aerea o ancora ad attacchi combinati aero-terrestri, con o senza impiego di armi nucleari, biologiche e chimiche. In ognuna di dette situazioni è compito del comandante in capo dell'esercito far intervenire i mezzi di cui disponiamo il *meglio possibile*, conformemente alle istruzioni del Consiglio federale.

Abbandonare il *meno possibile del nostro territorio nazionale* all'aggressore, anche se la sua superiorità è evidente, deve essere il senso e lo scopo della nostra difesa. Se, nonostante tutto, parti importanti del nostro territorio fossero occupate, si dovrebbero sfruttare tutte le possibilità per continuare la lotta con le forze militari ancora disponibili, nei settori con condizioni favorevoli per una *resistenza di lunga durata*. Continuare la lotta non significa soltanto esprimere la volontà d'indipendenza o affermare la legittimità nazionale, bensì secondo i casi permette anche, come lo provano esempi lampanti, di conseguire il successo a lunga scadenza.

425 Danni importanti e garanzia della sopravvivenza

I provvedimenti che permettono di limitare i danni importanti e di proteggere la popolazione hanno un'*importanza strategica sicuramente pari* a quella che rivestono le operazioni militari. Le possibilità attuali di annientare non soltanto determinate parti della popolazione, ma un popolo intero con la sua sostanza biologica possono persino creare delle situazioni in cui la salvaguardia della sopravvivenza gode di *assoluta priorità*.

426 Resistenza in caso d'occupazione

L'occupazione del Paese da parte dell'aggressore non significa affatto la fine di qualsiasi resistenza. In questo caso strategico, il nostro avversario non deve soltanto contare con un comportamento ostile, ma fare anche i conti con una resistenza attiva. È una certezza che ridonda a nostro favore nella valutazione preventiva dei vantaggi e delle perdite derivanti da un'operazione diretta contro la Svizzera.

La *resistenza armata* alla potenza occupante deve essere condotta nei limiti stabiliti dal diritto internazionale, quanto alla partecipazione alla lotta e all'impiego della forza. Essa non può essere organizzata anticipatamente nella stessa misura della difesa militare o civile. Occorrerà però trarre profitto di qualsiasi possibilità offertaci per preparare condizioni favorevoli di resistenza attiva.

La *resistenza passiva* della popolazione riveste grande importanza dal profilo morale. Ambedue le forme di resistenza alla potenza occupante fanno parte della strategia svizzera, in quanto espressione della volontà d'indipen-

denza. Il loro scopo, che è quello di liberare il Paese e di ristabilire una comunità nazionale democratica, capace di agire in modo indipendente, è identico alla mèta che i nostri obiettivi strategici militari si prefiggono. Queste due forme di resistenza non potranno però mai sostituirsi alla ferma volontà e alla capacità di opporsi a un'invasione, all'uopo la loro potenzialità di dissuasione è troppo bassa, poiché producono i loro effetti soltanto ad occupazione avvenuta.

427 Interferenze

Siccome le diverse minacce possono manifestarsi contemporaneamente ed i casi possono imbricarsi, i compiti primordiali strategici devono essere eseguiti parallelamente. Si deve perciò essere in grado di armonizzare:

- l'affermazione pacifica della nostra volontà d'indipendenza, la cooperazione al mantenimento della pace in generale, il contributo alla soluzione delle crisi, la prevenzione della guerra;
- la condotta delle operazioni militari, la limitazione dei danni, la garanzia della sopravvivenza, la resistenza in territorio occupato.

Purtroppo non è possibile affrontare ogni minaccia mediante un unico strumento di difesa. Il problema è infatti ben più complesso e delicato, cosicché soltanto l'impiego dei mezzi più diversificati ci consentirà di adempiere correttamente i nostri molteplici compiti.

5 Mezzi strategici

51 Vincoli

Per poter risolvere i nostri principali compiti strategici, occorre disporre di mezzi civili e militari adeguati:

- La *diplomazia*, gli *stati maggiori d'intervento* e le *squadre incaricate dell'aiuto internazionale* in caso di catastrofi, come anche gli *organismi di ricerca* forniscono il contributo della Svizzera alla soluzione pacifica dei conflitti.
- L'*esercito* è lo strumento di cui lo Stato dispone per rispondere alla guerra; in caso di conflitto, esso combatte una lotta difensiva.
- La *protezione civile*, l'*economia di guerra*, l'*informazione* e la *protezione dello Stato* rendono possibile la resistenza e assicurano la protezione della popolazione.
- Un'*infrastruttura*, comune in larga misura, è utile sia alla truppa in combattimento, sia alla popolazione che lotta per la sopravvivenza.

Tutti questi *mezzi strategici* devono essere organizzati e posti in opera in modo coordinato e finalizzato; è dunque indispensabile ripartire le forze nel miglior modo possibile, tenendo conto dei diversi aspetti della minaccia, ma anche della disponibilità di queste forze e delle possibilità d'istruire gli

effettivi. Nell'approntamento e nel potenziamento dei mezzi strategici, si dovranno tuttavia considerare le differenti *riserve e condizioni vincolanti*.

511 Fattori limitativi

Al potenziale militare elvetico sono di fatto imposti determinati *limiti*. I fattori geografici e personali sono invariabili; gli altri fattori, segnatamente quelli materiali, si modificano lasciando esiguo margine ad un'influenza operata dal profilo strategico. La constatazione vale in specie per l'*industria* e la *ricerca*. Esistono sistemi di armamento che, per diversi motivi (produzione e controllo, formazione degli specialisti, modo d'intervento), esulano dalla potenzialità difensiva di un piccolo Stato.

È necessario stabilire, in ogni singolo caso, se detto vantaggio possa essere, almeno parzialmente, eliminato con importazioni d'armi e la formazione dei serventi all'estero, oppure mediante la *collaborazione* con altri Stati, preferibilmente con quelli neutri.

Come per tutti gli altri compiti statuali, anche per la difesa occorre considerare le *possibilità finanziarie*. Però, anche in futuro, la difesa, condizione essenziale dell'indipendenza, dovrà ottenere i necessari mezzi finanziari.

Pericoloso sarebbe tuttavia voler adeguare i nostri sforzi alle fluttuazioni della situazione internazionale. La credibilità della nostra strategia, tendente a evitare i conflitti, esige un *impegno continuo*; sforzi sporadici di potenziamento della difesa non sono razionali né redditivi perché l'armamento invecchia rapidamente. Per questa ragione gli elementi della difesa devono essere *continuamente perfezionati* nell'ambito delle nostre possibilità finanziarie.

In considerazione di questa limitatezza dei mezzi disponibili, solo concentrando sull'essenziale e pianificando giudiziosamente le priorità potremo ottenere l'*effetto ottimale*.

512 Riserve di diritto internazionale

Le nostre misure di difesa vengono elaborate e decise nel *rispetto delle regole stabilite dal diritto internazionale*. Benché, in questa nostra era nucleare, solo la minaccia d'annichilamento d'un popolo nemico sembri atta a produrre l'effetto di dissuasione, tal via del terrore contro la popolazione civile d'una Nazione nemica ci è dunque preclusa.

52 Premesse di politica interna

La situazione politica interna dello Stato è un *fattore decisivo* della sua strategia. Se la volontà di difendersi fa difetto e la coesione nazionale si sfalda, qualsiasi concezione strategica è futile e non ha più ragione di essere.

Il «morale» del popolo svizzero deve *formarsi nella libera discussione*. Cercando di dirigere questo processo, si metterebbero in causa le regole

fondamentali della nostra vita associata, ispirate alla libertà e alla spontanea volontà d'indipendenza.

Nell'apprezzamento delle condizioni politiche interne della nostra difesa, occorre considerare che l'orientamento morale di un popolo in tempo di pace non permette di farsi un'idea di come sarà il suo morale durante le ostilità. La prova alla quale una crisi può sottoporlo può provocare uno spostamento in una direzione o nell'altra; essa è in grado di connettere ciò che, in mancanza di una minaccia, sembrava disunito, ma anche di disunire ciò che pareva strettamente connesso.

521 Confronto con il mondo esterno

I mezzi di comunicazione, i viaggi, le relazioni economiche e commerciali creano *contatti permanenti con l'estero* viepiù stretti.

Non è desiderabile, né possibile, sottrarsi o tentare d'opporsi agli *influssi esercitati dall'estero*. Non certo con l'isolazionismo, o invocando continuamente il nostro «particolarismo elvetico», potremo affermare la nostra «identità» nazionale, la quale deve invece affermarsi in un confronto aperto con gli altri popoli, in libera concorrenza con essi.

Gli stretti vincoli con il mondo che ci circonda pongono specifici *problemi psicologico-politici* che involgono acute esigenze, in primo luogo rispetto al sistema scolastico, poscia rispetto ai mezzi d'informazione. La compresenza di diversi enti indipendenti d'informazione, consci delle loro responsabilità, è di cardinale importanza.

L'*integrazione dell'Europa* fa nascere sia speranze sia timori eccessivi, ambedue queste tendenze ostacolano un apprezzamento realistico della posizione del nostro Paese. Non ci è possibile rinunciare, in uno slancio idealistico, ai valori che costituiscono la base del nostro Stato, né ignorare i tentativi di unificazione dell'Europa in un velleitario isolazionismo.

La corrente che si manifesta a favore di un *impegno più marcato* da parte nostra sul piano della politica internazionale promana dal desiderio di veder praticare una politica più attiva e dal rifiuto di ogni soiotta autosufficienza. Ma questa corrente può comportare il rischio che le nostre possibilità non siano stimate al loro giusto valore o che si dia prova di una fiducia irrazionale nella capacità di un organo collettivo a garantire sicurezza anche ai più deboli. Per trattare questo problema occorre essere in grado di *apprezzare continuamente*, in modo oculato, l'evoluzione della situazione internazionale e gli elementi della nostra politica di sicurezza.

Attualmente, il *conflitto ideologico* minaccia non tanto l'esistenza della Svizzera, quanto piuttosto il nostro modo di vivere fondato sulla libertà, sul pluralismo e sulla nozione dello Stato di diritto. Anche quando detto conflitto non è teleguidato da una potenza straniera — come è il caso in tutte le forme anarchiche — esso mina il nostro ordinamento libero e democra-

tico e torna di vantaggio all'avversario virtuale. Fintanto che le tensioni derivanti dal suddetto conflitto rimangono prevalentemente di ordine intellettuale non è indicato ricorrere alla forza pubblica, la quale deve essere impiegata esclusivamente contro la sovversione organizzata e la violenza.

522 Problemi interni

In larghi strati della popolazione si fa strada un *crescente scetticismo nei confronti dello Stato*. Da esso si pretende sempre di più, ma sempre meno si è disposti a collaborare e ad assumere la propria dose di responsabilità. Una parte della popolazione adotta una condotta apolitica e d'indifferenza. Un'altra parte, molto impegnata politicamente, preferisce le soluzioni estreme.

L'*alta congiuntura* persistente può sicuramente aver rafforzato per un certo aspetto la capacità di resistenza della Svizzera, ha però anche reso il Paese più vulnerabile. Inoltre uno strato non trascurabile della popolazione di residenza non è comunque sufficientemente assimilato al nostro modo di vivere e di pensare.

Non si deve nemmeno sottacere che esiste un certo *malessere* derivante dall'estrema complicazione dell'organizzazione dello Stato e della società e da certi modi della formazione della volontà popolare giudicati di difficile comprensione: tradiscano queste contingenze una profonda crisi della società o costituiscano esse unicamente fenomeni passeggeri, certo è quantomeno che si deve tendere a sormontare tal noncuranza nei confronti dello Stato, con un'*azione comune, a un tempo critica e costruttiva*, e a eliminare le cause del malessere. La volontà di difendere la comunità nazionale risulterà, in larga parte, dal suo grado di vitalità, ossia dalla sua *capacità di riformarsi e di modernizzarsi*, anche però dal grado di equità dell'ordine sociale.

523 Elementi di coesione nazionale

Tra i diversi *fattori che favoriscono la coesione nazionale* citiamo la democrazia diretta, che rende consapevoli della sovranità popolare, una struttura sociale relativamente equilibrata, il dinamismo dell'economia e il sistema di milizia dell'esercito. Anche le fondamenta su cui poggia il federalismo sono di grande importanza sul piano della politica nazionale. Un centralismo uniforme e uguagliatore sarebbe di grave pregiudizio per certi elementi fondamentali della nostra concezione dello Stato.

Non dobbiamo tuttavia dimenticare che per mantenere un sentimento nazionale vivo e vitale occorre poter contare sugli *sforzi continui* di tutti i cittadini coscienti delle loro responsabilità.

53 Strategia e politica estera

531 Neutralità

Col far regnare l'ordine nei propri affari, un piccolo Stato come il nostro fornisce il suo primo contributo al mantenimento della pace e, con una politica corretta verso i suoi vicini e tutti gli altri Stati, il secondo. La Svizzera resta perciò fedele, per *profonda convinzione*, alla sua tradizionale politica di neutralità, finché la situazione permane immutata. Persino in tempo di pace essa si astiene da qualsiasi attività che non sia compatibile con i suoi doveri di Stato neutro.

Questa politica di neutralità armata, senza compromessi, fa sorgere una serie di difficoltà e di oneri, specialmente nei settori dell'economia di guerra, dell'armamento e dell'equipaggiamento militare, di cui i piccoli Stati integrati in un'alleanza militare sono esenti. Accettiamo di buon grado questi oneri perché siamo persuasi che la nostra politica di neutralità ci offre *vantaggi* ben più importanti.

La nostra politica estera deve perciò ribadire chiaramente la nostra ferma determinazione di difendere la nostra indipendenza contro *qualsiasi* aggressore.

532 Presenza internazionale

Una politica di neutralità ben concepita comprende la *cooperazione* e la *corresponsabilità* in campo internazionale.

Precisamente uno Stato neutro può rendere una *serie di servizi* che altri Stati sarebbero forse meno in grado di prestare. Menzioniamo segnatamente i buoni uffici sul piano diplomatico, le azioni umanitarie, l'estensione dell'arbitrato a livello internazionale, la partecipazione alle commissioni di controllo, ecc. Inoltre, la politica internazionale di presenza attiva comprende anche l'aiuto allo sviluppo e altre azioni di *solidarietà* che esulano dalle nostre frontiere.

533 Missione strategica della politica estera (diplomazia)

- Considerata quale mezzo della nostra strategia, la diplomazia svizzera
- assicura e garantisce l'*esistenza* del nostro Stato *in virtù del diritto delle genti*;
 - illustra, di fronte all'estero, il principio politico della *neutralità armata* e lo utilizza quale mezzo per prevenire la guerra;
 - assicura, con una *politica commerciale* previdente, l'approvvigionamento di beni provenienti dall'estero;
 - rafforza, con azioni appropriate, la *fiducia generale* nella possibilità di risolvere i conflitti pacificamente;
 - offre i suoi buoni uffici e, quando la situazione lo esige e lo permette, *agisce* allo scopo di attenuare le tensioni;

- crea le premesse per la partecipazione ad *azioni umanitarie*, a *progetti tendenti a ottenere una distensione* a lunga scadenza e all'*aiuto allo sviluppo*;
- appoggia, in caso di conflitto armato, i provvedimenti intesi a conseguire i nostri *obiettivi di difesa*.

54 Strategia militare

541 Esercito

L'esercito è il *mezzo d'azione* al servizio della nostra strategia. È il solo mezzo di cui disponiamo in grado di respingere efficacemente un attacco armato.

È stato creato *per il combattimento* e allo scopo di affrontare l'avversario qualunque esso sia, in caso di attacco diretto contro il nostro paese, e di contendergli il successo ch'egli si aspetta dalla sua azione. L'esercito è composto di truppe combattenti e delle formazioni logistiche indispensabili al mantenimento della sua capacità di combattere.

La sua *organizzazione territoriale* garantisce una stretta collaborazione con tutti i settori civili. Quando i suoi *compiti militari glielo permettono*, l'esercito presta aiuto in situazioni d'emergenza, contribuisce a rimediare alle conseguenze di catastrofi e a mantenere in attività la vita pubblica. Le particolarità della nostra area di difesa — esiguità del territorio, forte densità della popolazione, vulnerabilità molto marcata dell'infrastruttura — impongono all'esercito una siffatta estensione del suo compito. Queste peculiarità non devono tuttavia far credere che l'esercito sia un'organizzazione quadro al servizio dell'aiuto in caso di catastrofi e della sopravvivenza della popolazione.

L'esercito nel suo insieme ha compiti puramente *difensivi*. Per questo la sua preparazione è nettamente indirizzata al combattimento esclusivamente sul *territorio nazionale*.

542 Caratteristiche dell'esercito

Grazie all'*obbligo generale di prestare servizio* e al *sistema di milizia* è possibile disporre di un esercito con effettivi considerevoli senza dover superare un limite di oneri sopportabile per il cittadino e per il bilancio statale. Queste due caratteristiche del nostro esercito permettono di mettere a disposizione della difesa, in larga misura, le forze e le capacità del nostro popolo. È tuttavia indispensabile *rivedere* continuamente questi due principi per poterli adattare all'evoluzione continua.

Di grande valore sono i *vincoli sentimentali che uniscono la popolazione e l'esercito*. L'esercito, cui il nostro popolo vivamente s'interessa, è un fattore determinante di coesione nazionale. Anche qualora il nostro

paese dovesse essere occupato in gran parte, il prestigio dell'esercito faciliterebbe la resistenza.

La forza del nostro esercito è fondata principalmente sul *numero elevato di soldati*. Ma in un ordinamento statale liberale, in cui la necessità della sicurezza non è che un obiettivo tra tanti altri, è impensabile che un esercito i cui effettivi sono superiori al dieci per cento della popolazione possa essere permanentemente dotato di *materiale sempre altamente perfezionato*. Ciò ci obbliga all'uso razionale dei quantitativi relativamente modesti di armi e di apparecchi di grande valore che sono a nostra disposizione. Occorre perciò derogare, in lieve misura, al principio di milizia quando il loro impiego efficace non può essere garantito dai periodi normali di servizio. La manutenzione impeccabile e la disponibilità permanente dei detti apparecchi e armi modernissimi devono comunque essere garantite.

Si come la maggior parte dell'esercito deve accontentarsi di un *equipaggiamento relativamente semplice* e di un allenamento al combattimento molto limitato, determinante è la volontà e la facoltà di ottenere un rendimento massimo anche con mezzi talvolta rudimentali.

Nonostante la possibilità di mobilitare assai celermente un esercito di milizia, il tempo necessario all'ottenimento della capacità di combattere è *relativamente lungo*. Dopo aver considerato tutti gli aspetti strategici, è quindi necessario, in caso di maggior pericolo, aumentare il più rapidamente possibile e gradatamente la preparazione militare. Per far sì che la dissuasione abbia effetto, importa anche agire in modo che gli attacchi strategici a sorpresa non possano riuscire.

Essendo uno Stato perpetuamente neutro, la Svizzera non può permettersi di *collaborare operativamente*, in tempo di pace, con *altri Stati*. Tuttavia, se essa dovesse venir coinvolta in un conflitto si potrebbe anche considerare la possibilità di collaborare a tale livello con l'avversario del nostro aggressore. I preparativi interni devono essere limitati allo *studio di ipotesi*. Nella pianificazione militare non è dunque possibile considerare l'eventualità di una collaborazione con forze armate straniere, per cui l'esercito deve disporre di ogni mezzo indispensabile al combattimento.

543 Armamento, equipaggiamento

La nostra *politica di armamento* ha lo scopo di assicurare l'approvvigionamento continuo dell'esercito in armi il più possibile efficaci e in quantità sufficiente, indipendentemente dalle fluttuazioni della situazione politica mondiale.

È impensabile e anche finanziariamente impossibile che la Svizzera possa divenire autonoma in tutti i settori dell'armamento. Né i nostri mezzi scientifici, né il nostro potenziale industriale sarebbero in grado di soddisfare le esigenze che ne deriverebbero. È però importante mantenere una

produzione minima di materiale bellico, in previsione di difficoltà d'importazione o d'interruzione della stessa. In caso di guerra, il nostro potenziale militare deve essere mantenuto e assicurato con *riserve di materiale sufficienti*.

544 Missione strategica dell'esercito

L'esercito contribuisce a evitare la guerra

- facendo comprendere a qualsivoglia avversario, *già in tempi normali* e segnatamente durante la neutralità armata, che volendo aggredire il nostro Paese dovrà contare su perdite elevate in uomini e materiale, su distruzioni, sulla messa fuori uso d'impianti e su un lungo periodo di ostilità;
- lasciando intendere a qualsiasi avversario potenziale che non potrà contare sul fatto compiuto di un'occupazione della Svizzera ottenuta con la sorpresa, perché siamo *decisi* e anche *capaci*, a tempo debito, di accettare il combattimento e di resistere;
- *deludendo* la speranza di qualsiasi avversario virtuale di giungere agli scopi desiderati (accaparrarsi determinati vantaggi, attraversare il nostro territorio, demoralizzarci e sconfiggerci) in poco tempo e con l'impiego di forze ragionevoli.

Dandosi un'aggressione, l'esercito

- difende il territorio svizzero *dal confine*;
- impedisce all'avversario di raggiungere i suoi *obiettivi operativi*;
- conserva almeno una parte del nostro territorio sotto la sovranità della Confederazione.

Qualora le sue forze operative dovessero essere eliminate, l'esercito proseguirebbe la lotta con azioni di guerriglia, allo scopo di rendere impossibile all'avversario la dominazione completa dei territori occupati e di preparare la liberazione.

Nella misura consentitagli dai suoi compiti principali, l'esercito dà man forte alle autorità civili:

- nei settori del *riifornimento*, delle *trasmissioni*, del *servizio sanitario*, della *protezione AC*, dei *trasporti*, del *servizio veterinario*, ecc.;
- nella *protezione della popolazione*, particolarmente rinforzando la protezione civile con truppe di protezione antiaerea;
- in caso di *attacchi massicci*, a *mano armata*, contro l'ordine pubblico, nella misura in cui non dovessero bastare le forze usuali di polizia.

55 Strategia strettamente civile

I provvedimenti nello stretto campo civile contribuiscono all'autodeterminazione in caso di crisi, di protezione della neutralità e di difesa, *assicurando i bisogni vitali elementari* grazie alla protezione e al salvataggio delle

persone, con la limitazione dei danni, come pure opponendosi agli attacchi interni contrari al diritto.

Oltre alla validità funzionale dei singoli elementi, è di capitale importanza anche il loro coordinamento per la soluzione dei compiti strategici. Quando tali condizioni siano garantite e la collaborazione con l'esercito risulti agibile, anche i provvedimenti civili costituiranno un *mezzo essenziale di dissuasione*, assurgendo così a importante fattore strategico.

In questo campo, *i Cantoni e i Comuni* assumono compiti d'importanza decisiva per l'autodeterminazione. Alle loro autorità spetta, in caso di crisi e di difesa, una responsabilità supplementare.

551 Protezione civile

551.1 Importanza fondamentale

L'importanza strategica di una protezione civile efficiente consiste nel fatto che, anche di fronte alle minacce moderne, essa rende possibile la *sopravvivenza* della popolazione per la quale l'esercito combatte. La forza di resistenza fisica e quella morale sono considerevolmente aumentate quando la protezione, il salvataggio e l'assistenza della popolazione civile siano accuratamente ed ampiamente preparati, così come il combattimento dell'esercito e la funzionalità dell'economia di guerra.

L'inclusione d'una gran parte della popolazione negli organismi della protezione civile riuscirà pure di freno ai movimenti di fuga e di panico, aumentando altresì l'efficacia delle altre misure di autodeterminazione.

551.2 Contributo alla dissuasione

Migliorando le possibilità di sopravvivenza e rafforzando così la capacità di resistenza, la protezione civile apporta un notevole contributo alla dissuasione. Essa costituisce l'*unico* provvedimento efficace a tutela della popolazione civile contro gli attacchi con mezzi di distruzione di massa. Il margine azionale del governo di fronte ai tentativi di ricatto sarà tanto più grande quanto più la popolazione risulti protetta contro gli effetti delle armi.

551.3 Missione strategica della protezione civile

- La protezione civile, sotto la responsabilità delle autorità civili,
- prende tutte le misure atte a *proteggere*, a *salvare* e ad *assistere* la popolazione civile;
 - assicura, in collaborazione con l'esercito, con l'economia di guerra e con altri servizi civili, la sopravvivenza della più gran parte possibile di popolazione civile in caso di attacchi diretti o indiretti, con armi convenzionali, nucleari o chimiche, creando così una *premissa* essenziale all'ulteriore esistenza del nostro popolo;

552 Economia e finanze

552.1 *Contrasto delle esigenze*

La politica economica di un piccolo Stato la cui economia dipende dal commercio estero, deve avantutto, in tempi normali, mettere l'accento sulla competitività del Paese ed assicurare la prosperità della sua popolazione.

In tempo di pace, gli elementi della politica di sicurezza, sovente in contrasto a questa finalità primordiale, possono essere presi in considerazione soltanto nella misura in cui essi non intralciano eccessivamente lo sviluppo dell'economia.

Dal profilo strategico, la concentrazione della nostra economia sull'altopiano è uno svantaggio. A causa del prezzo elevato dei terreni e della scarsità della manodopera, s'è notata recentemente una certa tendenza alla decentralizzazione verso le regioni prealpine. Ma finora questo movimento ha coinvolto soprattutto l'industria leggera, meno importante per quanto concerne gli armamenti.

Conseguenze sfavorevoli sono pure cagionate dalla marcata concentrazione di beni d'ogni genere, segnatamente nelle regioni di confine, come anche dallo sviluppo vertiginoso delle società di distribuzione all'ingrosso. Questa situazione ha infatti indotto le aziende commerciali di molte regioni a limitare considerevolmente le merci in deposito.

552.2 *Alimentazione e agricoltura*

La produzione indigena soddisfa soltanto la metà circa del nostro fabbisogno in generi alimentari in tempo di pace. Pertanto, occorre sopperire con sufficienti *scorte* e una *potenziata produzione* alle deficienze d'importazione, nel caso in cui sia necessario proteggere la nostra neutralità e difendere il nostro territorio. Il potenziamento della produzione esige il costante mantenimento di un'agricoltura efficiente.

Occorre pertanto provvedere ad una reintroduzione relativamente rapida dei provvedimenti intesi ad assicurare l'ampiamiento dei coltivi.

552.3 *Industria*

Non disponiamo di alcuna materia prima importante dal punto di vista della difesa economica. Questo punto costituisce il problema principale in difficili periodi d'approvvigionamento. Tuttavia, in caso di crisi o di necessità di proteggere la neutralità, la nostra industria potrebbe adattarsi abbastanza facilmente ad una produzione imperniata sulla difesa. A tale scopo i preparativi necessari debbono essere attuati già dal momento presente.

552.4 Trasporti e comunicazioni

In caso di conflitto, le vie di comunicazione sono regolarmente prese di mira dagli attacchi nemici. La nostra rete comunicazionale è pure vulnerabile. Tuttavia, specialmente nell'altopiano, la sua grande densità offre la *possibilità di aggirare* i punti colpiti; tali possibilità saranno ancora migliorate con l'estensione e lo sviluppo ulteriore delle comunicazioni stradali e ferroviarie. Grazie all'aumento della loro capacità di trasporto, gli aeromobili potranno completare il rifornimento, entro limiti modesti, in caso di distruzione o perturbamento delle normali vie d'accesso.

552.5 Economia energetica

Nel campo dell'economia energetica la situazione è piuttosto peggiorata dopo la seconda guerra mondiale. Noi consumiamo attualmente dei quantitativi molto più grandi di *energia importata*, sia in cifre assolute sia in cifre proporzionali. Inoltre, il carbone che proveniva dall'Europa è stato pressoché completamente sostituito dal petrolio, i cui giacimenti sono siti oltremare. Una nuova fonte d'energia si è aggiunta alle altre, il gas naturale, che evidentemente deve pure essere importato.

Siccome le nostre forze idriche sono quasi totalmente sfruttate, l'ulteriore produzione di elettricità dovrà ugualmente dipendere dalle materie prime di provenienza estera. Tuttavia questo problema è attenuato dalle centrali nucleari, le quali necessitano soltanto quantità molto esigue di combustibile nucleare, facilmente immagazzinabile. I nostri sforzi perseguono lo scopo di diversificare al massimo le fonti d'energia, la loro provenienza e le vie di rifornimento. Ci si sforza inoltre d'aumentare sensibilmente le riserve di petrolio e di gas naturale nei serbatoi sotterranei.

552.6 Capacità finanziaria

La Svizzera può finanziare la difesa nazionale in modo autonomo. Ma in tempo di servizio attivo, il fabbisogno finanziario dell'esercito e della protezione civile aumenta sensibilmente; infatti l'ordinamento relativo alle indennità di perdita di guadagno per i militari e le persone obbligate al servizio di protezione civile, autosufficiente soltanto in periodi di non belligeranza, esaurirebbe rapidamente le proprie risorse e graverebbe sempre maggiormente le finanze pubbliche. Nonostante tutte le difficoltà, il potere d'acquisto della moneta dovrebbe essere mantenuto intatto il più a lungo possibile, fatto che presuppone un equilibrio fra l'offerta della merce e la circolazione del denaro. Per contro il fatto che una parte considerevole delle nostre *riserve in divise sono site all'estero* potrebbe esercitare una benefica influenza sul nostro potenziale finanziario. In caso di protezione della neutralità ciò permetterebbe di finanziare le importazioni e di negoziare l'apertura di vie d'approvvigionamento.

552.7 *Conseguenze*

A causa del nostro potenziale economico strategicamente insufficiente o vulnerabile, dobbiamo, in tempi malsicuri, in caso di protezione della nostra neutralità o di difesa, contare soprattutto sulle nostre riserve, il cui problema essenziale risiede *negli acquisti pianificati, nella costituzione di riserve e nel sistema di distribuzione decentralizzato.*

L'economia di guerra dev'essere affrontata già in tempo di pace mediante un'adeguata organizzazione di milizia di sicuro affidamento. È soprattutto importante che il passaggio all'economia di guerra possa operarsi tempestivamente.

552.8 *Missione strategica della difesa economica e dell'economia di guerra*

Gli organi di difesa economica e dell'economia di guerra

- contribuiscono a sancire la nostra volontà di difesa grazie ad una *preparazione minuziosa* dell'approvvigionamento dell'esercito e della popolazione;
- *completano e costituiscono* costantemente le riserve in ogni favorevole occasione;
- prendono le disposizioni atte a garantire anche *mediante mezzi di trasporto propri* (per via fluviale, aerea, ferroviaria e stradale) le importazioni essenziali;
- preparano la *soluzione di problemi di carattere tecnico* (approvvigionamento d'energia, comunicazioni, trasporti, approvvigionamento d'acqua) in circostanze difficili e aggravate dalla pressione nemica;
- assicurano, già in caso normale, il *reclutamento, l'informazione e l'istruzione* dei loro organi di milizia;
- si sforzano, in caso di crisi e di protezione della neutralità, di mantenere *le nostre relazioni economiche con l'estero* nonché di instaurare l'*autarchia* nei settori d'importanza vitale e bellica;
- in caso di crisi, in caso di protezione della neutralità o in caso di difesa, utilizzano a tutti i livelli (dalla produzione al consumo) i mezzi economici ancora disponibili in modo da garantire un'efficace *resistenza e la volontà di sopravvivere.*

553 **Informazione, difesa psicologica, protezione dello Stato**

553.1 *Presenza dell'aurorità*

In tempi di crisi e di guerra i *rapporti di fiducia* fra la popolazione e le autorità hanno un'importanza determinante. Essi vanno attuati e rafforzati già in tempo di pace.

La necessaria elasticità e la vigilanza nei confronti dell'estero non

devono indebolire il «fronte interno». D'altra parte la salvaguardia degli interessi del Paese non dev'essere paralizzata da stati d'animo momentanei della popolazione.

In ogni situazione politica, la presenza delle autorità deve *costantemente manifestarsi* mediante i provvedimenti presi e per il tramite dei mezzi d'informazione collettiva.

553.2 *Informazione verso l'estero*

Fa pure parte della strategia il *chiarimento dei nostri propositi* anche verso l'estero. Hanno un valore dissuadente soltanto i provvedimenti e i preparativi conosciuti da un avversario potenziale e esposti in modo convincente. Il mantenimento del segreto deve orientarsi su questo obiettivo.

L'*informazione destinata all'estero* dev'essere rivolta oltre che ai Paesi circostanti e a quelli belligeranti, a tutti gli Stati, e soprattutto alle Nazioni Unite, alle quali in caso di minaccia della pace mondiale o della sicurezza internazionale possono ricorrere anche i Paesi non membri dell'organizzazione.

553.3 *Informazione verso l'interno*

L'ampia informazione sulle questioni inerenti alla politica di sicurezza costituisce un *obbligo primordiale e indispensabile* dell'autorità; in caso di crisi o in caso di difesa oppure di protezione della neutralità questa può essere determinante per la capacità di resistenza del Paese.

Se si vuol preservare la fiducia della popolazione, rafforzare la lotta contro la propaganda nemica, prevenire o condizionare la diffusione di notizie tendenziose, occorre promuovere una *politica d'informazione oggettiva*. Un'informazione fallace intesa a nascondere contraccolpi ed evoluzioni sfavorevoli oppure ad abbellirle si ripercuote sfavorevolmente sulla meta prefissa.

Una popolazione fermamente determinata a sopravvivere può sopportare notizie sfavorevoli, mentre informazioni alterate distruggerebbero questa volontà.

La *libertà* dell'informazione pubblica e della formazione dell'opinione devono perciò essere garantite *il più a lungo possibile e nell'ampiezza massima* consentita dagli imperativi della sicurezza.

Siccome in caso di protezione della neutralità o di difesa, la libertà assoluta di stampa non potrebbe praticamente più essere garantita e siccome è escluso un controllo assoluto delle pubblicazioni, la vigilanza in materia si configura essenzialmente in una *questione di misura*. Detta vigilanza, di competenza del Consiglio federale, sarà affidata a degli specialisti che conoscono perfettamente i mezzi d'informazione nonché le esigenze del pubblico in materia.

553.4 Difesa psicologica e protezione dello Stato

Spetta avantutto ai diversi mezzi di comunicazione di assicurare, in *circostanze normali*, l'informazione della popolazione sugli eventi occorsi all'interno e all'esterno. Dalla loro oggettività ed esaustività dipende ampiamente l'attività esercitata da organismi non ufficiali, operanti entro settori diversi della vita pubblica, attività intesa a corroborare la volontà di difesa e lo spirito di resistenza del popolo e dell'esercito.

In *caso di crisi di protezione della neutralità e di difesa*, l'informazione sulla situazione militare, sull'approvvigionamento e sulle intenzioni del comando militare, nonché la lotta contro la propaganda avversa, la diffusione di notizie false e la formazione di voci tendenziose esigono, secondo il caso, l'intervento degli organi ufficiali, federali, cantonali o comunali. Le operazioni dirette contro i tentativi d'infiltrazione psicologica possono essere considerate, *in senso lato*, compiti inerenti alla *protezione dello Stato*.

Per *protezione dello Stato in senso stretto*, s'intendono tutte le misure non militari e quelle non connesse alla politica estera, adottate dalle autorità civili nell'interesse della sicurezza interna ed esterna della Confederazione. Si tratta della protezione delle nostre istituzioni democratiche fondate sul diritto, del mantenimento dell'ordine pubblico nonché della salvaguardia delle nostre relazioni con gli altri Stati e della tutela della nostra neutralità. Lo stesso vale per i provvedimenti, soprattutto di diritto penale e amministrativo, rivolti contro le manovre sovversive e contro l'attività proibita inerente al servizio di trasmissione d'informazioni a scapito del nostro Paese o di Paesi terzi.

553.5 Missione strategica dell'informazione, della difesa psicologica e della protezione dello Stato

Gli organi responsabili dell'informazione, della difesa psicologica e della protezione dello Stato

- rivelano palesemente tanto all'*interno del Paese* quanto all'*esterno*, la nostra volontà d'indipendenza nonché i relativi provvedimenti;
- orientano la popolazione in caso di crisi, di protezione della neutralità o di difesa sui fatti e i provvedimenti importanti concernenti la *salvaguardia della sua esistenza* e descrivono oggiora la situazione del momento;
- si adoperano per far udire la *voce del governo* nel Paese e all'estero, per far conoscere le sue intenzioni e le sue azioni e per contrastare la condotta della guerra psicologica del nemico;
- combattono gli atteggiamenti ostili al governo e perseguono in caso di protezione della neutralità e di difesa una politica equilibrata di controllo, che tiene conto contemporaneamente tanto delle *esigenze di sicurezza* quanto delle *necessità dell'informazione*.

56 Infrastruttura per combattere e sopravvivere

561 Coordinamento dei servizi

Nella nostra epoca caratterizzata da una sottesa minaccia generalizzata, occorre dare *importanza strategica particolare al coordinamento* degli interessi civili e militari nel settore delle trasmissioni, della sanità, della protezione AC, della veterinaria, della logistica e dell'approvvigionamento.

L'approvvigionamento della popolazione civile compete alle autorità civili le quali repertoriano le risorse e decidono in quale misura l'esercito possa attingervi. L'apparato militare d'approvvigionamento è organizzato in modo da soddisfare ai bisogni dell'esercito ma non a quelli dell'intera popolazione; può entrare in linea di conto soltanto l'assunzione da parte dell'esercito dell'approvvigionamento comune della truppa e della popolazione civile a titolo provvisorio e per taluni settori ben definiti.

Soprattutto nel settore del servizio sanitario una stretta collaborazione torna indispensabile tra l'esercito, la protezione civile e gli uffici cantonali e comunali i quali si suddividono i compiti di assistenza medica ai malati, ai feriti e a tutte le persone il cui stato necessita cure.

In avvenire il coordinamento di questi servizi dovrà tradursi in una *collaborazione ancor più stretta* tra gli organi civili e militari.

562 Compiti amministrativi d'importanza vitale in guerra

Il funzionamento efficace di una serie di organi amministrativi è di gran momento strategico per il «fronte interno». La popolazione non deve aver l'impressione d'essere abbandonata a se stessa; va da sé che soltanto le funzioni assolutamente indispensabili alla vita nazionale e alla sopravvivenza delle istituzioni e della popolazione potranno essere garantite.

563 Missione strategica degli organi di coordinamento

L'economia di guerra, la protezione civile e l'esercito collaborano strettamente con altri servizi civili:

- stabiliscono assieme un'infrastruttura che consenta di assicurare la lotta armata e la sopravvivenza della popolazione;
- assicurano (in caso di catastrofe, di crisi acuta, di protezione della neutralità o di difesa armata) l'approvvigionamento della popolazione e dell'esercito;
- organizzano segnatamente l'impiego ottimale dei mezzi disponibili per la protezione, la messa al sicuro e il ricovero della popolazione civile nonché per i trasporti e il mantenimento della rete viaria;
- preparano la distruzione di aziende e di riserve di merci.

57 Analisi comparata dei mezzi

L'insieme dei nostri mezzi strategici può sembrare in fondo modesto; è tuttavia importante qualora si considerino le cose dal profilo della loro intrinseca relatività. Una serie di fattori specifici estrinseci ci sono favorevoli: segnatamente il fatto che il nostro Paese non si trova in questo momento al punto focale degli interessi strategici di primaria importanza; la Svizzera inoltre non sembra presentare un interesse particolare per chichessa in quanto territorio occupabile; infine, non esiste come condizione iniziale l'opposizione diretta tra i nostri obiettivi strategici e quelli degli altri Stati.

Trattasi dunque per noi:

- da un lato, di impiegare i nostri mezzi ove possiamo rafforzare delle tendenze generali che sono favorevoli alla nostra sicurezza, cosa particolarmente importante in tempi di pace relativa;
- d'altro lato, di impiegare ed utilizzare direttamente i mezzi in modo razionale laddove risultano essi soli idonei a garantire i nostri interessi vitali, il che s'avvera soprattutto in periodo di acuta tensione oppure di conflitti dichiarati.

Occorrerà tener conto delle considerazioni seguenti sulla *natura e l'efficacia dei mezzi strategici disponibili*:

571 Indipendenza dei mezzi

È impressionante l'interdipendenza dei mezzi strategici. Così per esempio, appare certamente escluso che l'esercito possa sostenere durevolmente una lotta difensiva qualora la popolazione non sia protetta in gran parte e non sia quindi in grado di «tenere»; d'altro canto rapporti strettissimi intercorrono tra la situazione interna e l'attività della nostra diplomazia. Insomma, qualora uno degli elementi trovasi indebolito, l'intera capacità di difesa ne è inficiata, il sistema intero trovandosi in certo qual modo posto in forse.

Sarebbe pericoloso però stabilire una gerarchia dei mezzi strategici secondo una stima, che non può esser se non arbitraria, della possibilità e della qualità della minaccia. Se si pensa che la guerra classica sia verosimile in prima linea, non si deve però prevedere questo solo tipo di guerra, dacché obbligatoriamente si deve pur pensare alla possibilità che la guerra diventi nucleare. Allorché si vede nel metodo di guerra indiretta la forma più importante della lotta futura, non si può neanche in questo caso negligenza le minacce tipicamente militari. Né le speranze di distensione, né l'attesa di una pace globale vera devono influire sulla consapevolezza che la preparazione della difesa permane pur sempre necessaria. Per contro, occorre stabilire ed applicare una *gerarchia dei mezzi strategici* che consenta di rispondere ad ogni minaccia eventuale.

572 Ponderazione in funzione della dissuasione

Esistono mezzi strategici che convengono più di altri per la realizzazione del nostro *obiettivo principale* vale a dire la *dissuasione*. Per esempio il rafforzamento operativo dell'esercito non soltanto ne aumenta la potenzialità nel caso di guerra guerreggiata, esso influisce nel contempo sui calcoli che ogni virtuale avversario è previamente condotto a fare e quindi migliora le nostre possibilità di prevenire lo scoppio di un conflitto. Parimente sviluppando fortemente la protezione civile non soltanto si accresce la speranza di sopravvivenza della popolazione, dacché lo sforzo costituisce nel contempo un fattore che influenza fortemente la capacità di resistenza della nazione. Ecco due misure che rafforzano la fiducia della popolazione e che contribuiscono potentemente, per ciò stesso, all'effetto di dissuasione.

Torna estremamente importante, per conseguenza, mantenere e potenziare una *forza difensiva* che incuta rispetto anche ad eserciti modernamente attrezzati. L'armata, che costituisce il nostro solo elemento di forza, riveste il maggior peso relativo se vien considerata dal profilo della dissuasione. Sull'esercito quindi è opportuno procedere ad importanti investimenti. Subito dopo viene la protezione civile in una sequenza veramente immediata.

573 Ponderazione in funzione della plasticità

Per quanto concerne lo stato di preparazione e d'impiego, i nostri mezzi strategici hanno una *plasticità più o meno grande*. In taluni settori si possono raggiungere risultati concreti anche improvvisando; in altri per contro occorre procedere molto tempestivamente ad investimenti e mettere in opera sul lungo periodo un apparato complesso.

Da questo punto di vista, la politica estera offre il massimo di plasticità. Senza deflettere da una linea cardinale, si può rapidamente sfruttare ogni possibilità e seguire passo a passo l'evoluzione internazionale. L'esercito, per contro, con la protezione civile e l'economia di guerra, hanno un carattere più rigido che esclude in gran parte tale plasticità.

Mentre in territorio occupato si deve e si può, per differenti motivi, improvvisare gran parte di quanto serve alla resistenza o addirittura alla pura e semplice sopravvivenza, gli effetti di dissuasione dell'esercito non possono in nessun caso esser approntati in modo così improvvisato. La stessa cosa dicasi della protezione civile e dell'approvvigionamento in caso di guerra, settori che richiedono un'applicazione incessante conforme ad una *pianificazione chiaramente tracciata*.

6 Condotta della difesa

61 Necessità d'una direzione

La *necessità imperiosa di dirigere* deriva dalla minaccia latente che può manifestarsi a diversi livelli nonché dalla necessità di coordinare permanentemente i differenti mezzi di difesa.

Se si decidesse di mantenere permanentemente un apparato direttivo in grado di far fronte alle situazioni strategiche più serie, si arriverebbe soltanto ad un esaurimento prematuro delle nostre forze con una conseguente anemizzazione del sistema democratico. L'organizzazione pertanto deve soddisfare al principio cardinale della *proporzionalità*: vale a dire che dev'essere strutturata in modo che il governo e il parlamento possano svolgere i loro compiti nel settore della politica della sicurezza nel pieno rispetto dei loro attributi democratici.

Occorre però un *minimo* di organi direttivi in grado di elaborare senza ritardi, anche in periodo di tensione improvvisa, i fondamenti necessari alle decisioni imposte dalle circostanze. Le condizioni che un tale apparato deve soddisfare in caso di crisi o addirittura in caso di difesa armata sono le seguenti: assicurare una preparazione in fase già molto avanzata; rilevare tempestivamente ogni attacco diretto contro il nostro Paese ed infine usare con elasticità adeguata i necessari mezzi di difesa.

62 Preparativi in vista di uno stato d'emergenza

Pensiamo inopportuno ed inadeguato inserire nella costituzione un articolo che preveda l'istituzione di un diritto eccezionale. Per contro, dei preparativi sono in corso per poter adeguare rapidamente alle circostanze l'organizzazione e la procedura vigente in tempi normali. L'ampliamento dei poteri costituzionali è prevista in due direzioni.

63 Autorità politica e autorità militare

Legislativo ed Esecutivo conservano, in tutti i casi strategici, le competenze esclusive che la costituzione e la legislazione attribuiscono loro.

L'esercito non si pone come potenza politico-militare a sè stante, bensì ovviamente, in quanto strumento d'autodeterminazione statale, rimane sempre sottoposto alla direzione politica.

Il carattere generale e diffuso della minaccia e delle forme moderne di ostilità esige viepiù che si abbia a coordinare l'azione degli organi militari con l'azione degli organi civili. Occorre soddisfare a questa esigenza seguendo tuttavia talune regole, salvaguardando comunque, come detto qui sopra, la supremazia del potere politico.

64 Paralisi degli organi direttivi

Una delle caratteristiche dei conflitti moderni risiede nel fatto che gli organi abituali di direzione trovansi privati dei loro mezzi di comunicazione e conseguentemente paralizzati nella loro attività. Se la popolazione, in caso di minaccia d'impiego d'armi nucleari o di ricadute radioattive, fosse obbligata a vivere nei rifugi, l'attività delle autorità si troverebbe in gran parte ostacolata in un modo tuttavia che non possiamo ancora chiaramente concepire. Le autorità ancora in grado di funzionare avranno quindi bisogno di poteri che consentano all'apparato statale atti politici importanti ed avranno bisogno anche di mezzi sufficienti per assicurare un minimo d'ordine nonché il mantenimento di un livello d'esistenza foss'anche minimo.

Da questo profilo, il nostro *impianto federalistico* costituisce senz'altro un elemento di forza dacché implica una rete molto densa di enti geograficamente distinti, con attribuzioni diverse, atti a funzionare separatamente ed in parte a sovrapporsi. Cosicché, qualora manchi un singolo apparato direzionale, soltanto un settore relativamente ristretto trovasi (non senza risorse proprie) abbandonato a se stesso; gli altri settori od anche i settori subordinati, ancora in grado di funzionare, possono del resto assumere la supponenza; grazie ai loro mezzi, essi illustrano la permanenza di una direzione che affronta le proprie responsabilità, ciò che rappresenta la prima condizione per superare ogni situazione di crisi acuta. I Cantoni e i Comuni rivestono da questo profilo un'importanza molto particolare.

La direzione deve nondimeno rimanere *centralizzata* quanto più a lungo possibile; ove non sia garantita in taluni settori o in modo generale, ma solo in questi casi, gli enti organizzativi che già esistono in virtù del federalismo vengono a surrogarla mediante una direzione sostitutiva o addirittura un insieme di direzioni sostitutive.

65 Struttura degli organi direttivi

Il passaggio da un caso strategico a un altro può avvenire in modo netto e visibile come anche in modo pressoché impercettibile. Stabilendo a priori i provvedimenti adeguati ai casi strategici enunciati, poi ponendoli in opera non appena appaiono i prodromi tipici di detti casi, possiamo assicurare un *grado sufficiente di preparazione* per far fronte ad ogni eventualità senza cadere nel summenzionato pericolo di mancanza di proporzione. Ciò vale non solo per la difesa nel suo insieme bensì anche per la difesa nei suoi singoli aspetti. Conseguentemente, occorre tendere ad un'organizzazione della difesa la quale possa, senza grandi modifiche, funzionare efficacemente nel maggior numero dei casi prevedibili e che rimanga funzionale, con un minimo di articolazioni, in tutte le situazioni estrapolabili.

66 Elaborazione delle decisioni strategiche

In materia strategica, la decisione interviene in modo diverso secondo trattasi di pianificazione a lungo termine o di reazione a breve termine.

Per quanto concerne la pianificazione strategica *a lungo termine*, gli obiettivi della nostra politica di sicurezza devono essere periodicamente confrontati con la diagnosi, anche prospettiva, della politica e della strategia mondiale. Occorre apprezzare costantemente l'evoluzione della minaccia e la probabilità di minacce nuove; trattasi inoltre di afferrare tempestivamente il momento del passaggio da un caso strategico a un altro. Non soltanto il Consiglio federale e il parlamento devono essere associati in questa procedura, bensì anche numerosi servizi amministrativi e segnatamente istituti scientifici indipendenti dall'amministrazione.

Le informazioni rivestono importanza particolarissima allorché trattasi d'elaborare e prendere decisioni *a breve termine* toccanti la politica di sicurezza. Queste informazioni sono raccolte secondo bisogni ben definiti; esse servono di base alla valutazione della situazione, specie se trattasi di individuare il caso strategico nascente o già in atto e di coordinare i provvedimenti da prendere nei settori civile e militare.

Affinché questa procedura decisionale possa attuarsi tempestivamente e funzionalmente, occorre completare le strutture esistenti sino a disporre d'un'organizzazione ben roduta, provvista di tutti gli adeguati servizi di stato maggiore.

67 Organi della difesa

La responsabilità di preparare ed eseguire i provvedimenti di politica di sicurezza incombe al Consiglio federale. Esso definisce e determina le competenze dei servizi federali e cantonali, cui la legislazione assegna missioni di difesa.

Per svolgere questo ampio compito, l'Esecutivo dispone di organismi direttivi nonché del Consiglio della difesa. La dirigenza della difesa, che comprende lo Stato maggiore e l'Ufficio centrale della difesa, costituisce un organo di direzione strategica. Lo Stato maggiore della difesa consta dei rappresentanti dei dipartimenti, della cancelleria federale, dell'esercito, della protezione civile e dell'economia di guerra. Il Consiglio della difesa è un organo consultivo del Consiglio federale ed è composto di rappresentanti dei Cantoni e dei differenti rami della vita nazionale.

671 Missione strategica della dirigenza della difesa

Lo Stato maggiore e l'Ufficio centrale della difesa

- stabiliscono, per il Consiglio federale, i documenti di base per le decisioni strategiche;

- assecondano il Consiglio federale in tutti gli affari concernenti la messa in opera della strategia elvetica;
- preparano e pianificano le misure di difesa, segnatamente la ripartizione dei mezzi disponibili, in personale e materiale, giusta principii strategici già definiti;
- propongono il tempestivo passaggio da un livello di preparazione a un altro;
- coordinano tutte le misure di difesa e vigilano sulla loro esecuzione;
- stanno a disposizione del Consiglio federale in caso di crisi, di protezione della neutralità o di difesa armata, in quanto organo di stato maggiore.

L'Ufficio centrale della difesa deve segnatamente

- informare i Cantoni sugli intenti ed i provvedimenti dello Stato centrale nel settore della difesa;
- assistere i Cantoni e consigliarli nei loro preparativi;
- garantire l'istruzione e la formazione degli enti e dei servizi civili e militari incaricati di compiti connessi con la difesa;
- rivedere incessantemente la concezione della difesa.

672 Missione dei Cantoni nella difesa

I Cantoni devono assumere segnatamente i compiti seguenti:

- garantire il mantenimento dell'attività governativa ed amministrativa;
- garantire l'informazione delle autorità comunali e della popolazione;
- mantenere l'ordine e la tranquillità sul loro territorio;
- assicurare l'esecuzione di provvedimenti di protezione civile;
- accogliere ed assistere i fuggiaschi;
- mantenere il servizio di sanità pubblica in perfetta agibilità;
- garantire l'approvvigionamento della popolazione rispetto almeno ai bisogni vitali;
- mantenere operativa la rete comunicazionale nonché gli impianti dei servizi pubblici;
- assicurare la protezione dei beni culturali;
- garantire l'esecuzione dei compiti delegati dallo Stato centrale.

7 Principii essenziali della sicurezza

L'attuazione della politica svizzera di sicurezza è perseguita in base ai seguenti principii:

701 Volontà d'indipendenza

La nostra politica di sicurezza e difesa è espressione della *volontà d'indipendenza* del popolo di fronte alle minacce incombenti o future. Essa è il risvolto d'una autonomia dinamica, non già un ferreo corsetto per mantenere l'immobilità od uno strumento per militarizzare la nostra esistenza; è invero un *presupposto fondamentale* per lo sviluppo armonioso dello Stato, nonché per una feconda collaborazione internazionale.

702 Adeguamento alla minaccia

La politica di sicurezza si occupa di tutti gli atti compiuti per *intenzione ostile*, direttamente o indirettamente, contro il nostro Stato, il nostro popolo e le nostre istituzioni, atti includenti tanto la minaccia di far uso della forza quanto il ricorso alla forza in se stesso. Per contro, i problemi sollevati, sul piano della difesa, dall'evoluzione pacifica del mondo circostante e dall'evoluzione sociale dello Stato di diritto esulano dalla politica di sicurezza e dipendono dalla politica nell'accezione più ampia del termine.

703 Concentrazione delle forze

La minaccia latente, le molteplici forme d'aggressione e l'esistenza di operazionali mezzi di distruzione di massa esigono che le nostre forze civili e militari di difesa siano organizzate secondo una *concezione globale* garante d'un impiego tempestivo.

704 Preminenza della democrazia

La difesa dei principi liberaldemocratici non può mai spingersi sino all'adozione di forme statuali che li inficiassero. L'inevitabile pregiudizio arrecato alle nostre istituzioni e consuetudini dalle esigenze della sicurezza deve dunque restringersi al *minimo*.

705 Preminenza della politica

La direzione della difesa in quanto strumento della politica di sicurezza spetta *in ogni quadro circostanziale* al Consiglio federale, cui è costituzionalmente affidato il potere esecutivo supremo a livello politico. Alle autorità cantonali e comunali toccano pure compiti importanti entro i loro rispettivi ambiti di competenza.

706 Impiego proporzionale

I preparativi di difesa devono essere condotti in modo che il governo sia messo in grado di rispondere, con contromisure *appropriate*, a qualsiasi specie di minaccia.

707 Ricorso alle armi soltanto per difesa

La Svizzera ritiene che i conflitti internazionali o intestini debbano essere risolti senza ricorrere alla forza. Lo scopo non è tuttavia la pace ad ogni costo, bensì la «*pace nell'indipendenza*», la garanzia cioè di poter liberamente attendere alla cosa pubblica in via democratica e apprestare le migliori premesse per la libertà del singolo. In caso di necessità, l'indipendenza va salvaguardata con le armi.

708 Attiva politica estera

La politica estera elvetica, fondata sui principi della neutralità, della solidarietà e della disponibilità, contribuisce al mantenimento generale della pace ed è un'*attiva componente* della nostra politica di sicurezza.

709 Superamento delle crisi

Ancorché un piccolo Stato disponga soltanto di mezzi modesti per far fronte alle crisi, la Svizzera è nondimeno sempre pronta a fornire un aiuto, in uomini e materiale, per attenuare le tensioni e allievare le sofferenze. Fedele alla tradizione, essa è ognora disposta a prestare i suoi «*buoni uffici*».

710 Adeguato grado di prontezza

Sono parti integranti della difesa già in tempo di pace: lo studio e la pianificazione degli elementi strategici, la formazione corrispondente, la vigilanza contro attacchi indiretti, nonché un adeguato grado di *prontezza d'intervento* per far fronte alle minacce subitane. Sono queste le premesse indispensabili all'applicazione dei provvedimenti effettivi, generalmente volti al mantenimento della pace.

711 Alto prezzo d'aggressione (Dissuasione)

La strategia elvetica ha *carattere essenzialmente difensivo*. Essa s'incentra sul seguente principio fondamentale: dissuadere ogni virtuale avversario dall'attacco, mostrandogli chiaramente che la Svizzera può essere assoggettata o vinta *soltanto al prezzo di perdite estremamente ingenti*. I provvedimenti civili e militari, presi nell'ambito della difesa, devono dunque corrispondere a questo principio fondamentale.

712 Volontà d'opporsi agli intenti avversari

L'efficacia delle misure di prevenzione bellica deriva dalla *ferma risoluzione* e dalle *possibilità evidenti* di contrastare le intenzioni dell'avversario, di paralizzarne il potenziale d'attacco e di condurre una *lotta difensiva protratta fino ai limiti del possibile*. Orbene, questo effetto dissua-

sivo, può essere conseguito soltanto con una cooperazione coordinata di tutte le componenti civili e militari.

713 Tenacia nel combattere

Qualora, i provvedimenti di dissuasione rivelandosi inoperanti, venissimo coinvolti in una guerra, i mezzi civili e militari devono permettere di proteggere la *popolazione* e di conservare la maggior parte possibile di *territorio*.

714 Collaborazione eventuale con l'avversario dell'aggressore

Ove la Svizzera fosse coinvolta in una guerra, la neutralità, con le relative restrizioni militari e politiche, verrebbe a cadere, onde saremmo allora *liberi* di collaborare, militarmente o non, con l'avversario del nostro aggressore; in tal caso, il nostro potenziale bellico dovrebbe garantirci una solida posizione al tavolo dei negoziati e un margine apprezzabile di *decisione*.

715 Uguali probabilità di sopravvivenza

I mezzi attivi e passivi per attenuare i danni e ridurre le perdite servono contemporaneamente a conservare la forza di resistenza; *ogni abitante* del nostro Paese deve dunque avere la possibilità di sopravvivere alla guerra. Una protezione ottimale — realisticamente efficace — dovrà essere attuata contro i mezzi di distruzione di massa.

716 Protezione in loco

Nemmeno l'impiego delle armi di distruzione di massa deve indurre la popolazione alla fuga, specie proprio in Svizzera, dove non vi è spazio sufficiente per smaltire impunemente grossi movimenti di esodo che, senza apportar sicurezza ai fuggiaschi, altro non farebbero se non intralciare le operazioni militari. La popolazione civile deve prepararsi pertanto a *lunghi soggiorni nei rifugi locali*.

717 Resistenza in territorio occupato

Guerriglia e resistenza passiva vanno preparate, e ove occorra condotte giusta il diritto internazionale, per mostrare all'avversario la nostra *volontà indistruttibile di vivere liberi* e per impedirgli un'occupazione definitiva del territorio patrio.

718 Spirito di sacrificio e concentrazione sull'essenziale

Per essere efficace, la difesa esige sempre sacrifici di tempo e denaro, sforzi e disciplina personali: nella nostra democrazia, pertiene all'Assemblea federale e, in ultima istanza, al Popolo stabilirne l'entità. Per conseguire la *massima efficienza con un minimo dispendio* gioverà moltissimo una concezione sistematicamente incentrata sull'essenziale.

719 Utilità di ogni sforzo

Una seria difesa può rivelarsi efficace ancorché non disponga dei mezzi idonei a fronteggiare ogni *attendibile minaccia*. Ne viene che ogni consolidamento del nostro potenziale *aumenta* la nostra sicurezza.