

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

**Artikel:** Il ruolo del Consiglio federale e dell'amministrazione federale nella condotta dello Stato in situazioni straordinarie  
**Autor:** Ruhli, Erwin  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-246768>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

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

# Il ruolo del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale nella condotta dello Stato in situazioni straordinarie

Prof. Dr. Erwin Rühli, col SMG, direttore dell'istituto per la ricerca riguardante l'economia aziendale dell'Università di Zurigo

*In situazioni straordinarie i problemi che riguardano i principi dell'esistenza dello Stato devono essere risolti in condizioni particolari: mancanza di tempo e informazioni non sicure. Nondimeno, lo Stato di diritto democratico deve conservare la sua identità: né il Consiglio federale, né il comandante in capo dell'esercito possono diventare «unici sovrani». È però necessario che in tali situazioni vengano conferite al Governo del Paese nuove funzioni e competenze straordinarie. Oltre alla soluzione di specifici problemi concreti che si presentano, rimane la necessità di impiegare il potenziale di dissuasione, di rafforzare il consenso nazionale e di promuovere nel popolo l'approvazione della scelta strategica. Secondo l'autore dell'articolo, non è stato raggiunto soltanto lo scopo didattico, ma è stato anche stimolato il processo di ricerca strategica. (fas)*

## **Basi concettuali**

Il Consiglio federale e l'Assemblea federale svolgono un ruolo molto importante nella condotta dello Stato in situazioni straordinarie: al *Consiglio federale* spetta la competenza di stabilire una *strategia* corrispondente alla situazione della minaccia, che garantisca la salvaguardia della pace nell'indipendenza, la protezione della popolazione, nonché la sicurezza della sovranità dello Stato e l'integrità territoriale. A questo scopo esso dispone di mezzi strategici nel campo civile e militare.

Le diverse istanze dell'*Amministrazione federale* hanno il compito da un lato di *assicurare con il loro appoggio la capacità di funzionamento del Governo del Paese* e dall'altro di *agire conformemente alla strategia* nei settori civili della difesa integrata (politica estera, protezione civile, economia di guerra, difesa psicologica, ecc.).

Rispetto all'attività usuale del Governo e dell'Amministrazione, le situazioni straordinarie richiedono al Consiglio federale e all'Amministrazione federale molto di più. Problemi di nuovo genere, che toccano i principi dell'esistenza dello Stato, devono essere risolti nonostante la brevità del tempo e l'insicurezza delle informazioni, in modo che i diversi mezzi civili e militari della difesa del Paese vengano impiegati con un coordinamento ottimale. La concezione della difesa integrata, come è stabilito nel rapporto del Consiglio federale del 27.6.1973, parte dal presupposto di base che, anche in situazioni di emergenza, il sistema di governo del nostro Paese, e quindi la visione politica, vengano salvaguardati il massimo possibile. Lo *Stato di diritto democratico di caratteristiche svizzere* deve *conservare la sua identità* anche se la situazione diventa straordinaria. Perciò, il Con-

siglio federale non diventa il «solo sovrano nell'emergenza», bensì esso continua ad operare nel nostro sistema politico, con spirito di collaborazione e prontezza, congiuntamente al Parlamento, al popolo, ai Cantoni, nonché assieme agli altri responsabili di funzioni sovrane. Tuttavia, in situazioni di emergenza non si può fare a meno di adeguare in modo considerevole il sistema di condotta dello Stato. Così, per salvaguardare la capacità d'azione dello Stato devono esser *assegnate al Consiglio federale funzioni legislative e competenze straordinarie* (p.es. *decreto per i pieni poteri*). In caso di emergenza, i *Cantoni* devono essere messi in condizioni di poter *agire al posto del Governo federale* (p.es. *delega dei poteri*). Infine, nella struttura dello Stato bisogna comprendere l'esercito con a capo il suo generale.

Già queste brevi note mostrano quanto sia importante il cambiamento di ruolo del governo e dell'Amministrazione quando si passa dalla situazione normale ad una situazione straordinaria. La discussione profonda dei problemi che sorgono da tale cambiamento non può essere rinviata fino a quando si dovesse verificare il caso effettivo; sono quindi inevitabili un'istruzione specifica ed un addestramento periodico. A questo scopo l'Eser DI/Eser op 84 ha offerto molte occasioni ricche di contenuto.

### **L'organizzazione degli Uffici federali in situazioni straordinarie**

Secondo la concezione attuale, alla condotta dello Stato in situazioni straordinarie a livello federale partecipano in primo luogo tre elementi istituzionali: il Consiglio federale, l'organizzazione centrale di stato maggiore ed i Dipartimenti dell'Amministrazione federale. Nell'Eser DI/Eser op 84 la funzione del Governo del Paese è stata svolta da un *Consiglio federale d'esercizio*: tuttavia, i Consiglieri federali effettivi hanno seguito gli avvenimenti da vicino e sono intervenuti attivamente nella valorizzazione dei risultati. *L'organizzazione centrale di stato maggiore* consisteva negli organi della Cancelleria federale e nelle istanze rinforzate dell'Ufficio centrale della difesa. Nei singoli Dipartimenti dell'Amministrazione federale furono impiegati gli *stati maggiori speciali dipartimentali*, nonché le divisioni previste per le situazioni straordinarie. Sia per l'organizzazione centrale di stato maggiore come per gli stati maggiori speciali dipartimentali hanno preso parte all'esercizio i funzionari effettivi.

### **Gli obiettivi globali per gli Uffici federali**

Nell'ambito dell'Eser -DI/Eser op 84 per gli Uffici federali si trattava di individuare tempestivamente le diverse situazioni di minaccia, in modo da poter conseguire per tempo il grado di prontezza adeguato al pericolo incombente, nonché da poter prendere concrete contromisure. Sulla base di tale impostazione del compito sono stati fissati obiettivi didattici superiori, oltre a concreti *obiettivi globali per gli esercitanti*. Essi si riferivano ai loro metodi di lavoro ed alle loro tecniche di condotta, come pure all'assolvimento dei compiti posti.

Se da un lato si considera la complessità dei problemi di un Governo nazionale in situazioni straordinarie e dall'altro si pensa alla quantità di Uffici che devono dare il contributo per la loro soluzione, ci si rende conto di quanto sia importante anche per gli Uffici civili federali una *tecnica perfezionata di lavoro e di condotta*.

Gli obiettivi che si volevano raggiungere in questo settore si riferivano alla scelta di una organizzazione di lavoro appropriata, alla strutturazione del lavoro secondo le esigenze del tempo e l'importanza dei problemi, nonché al promovimento della cooperazione tra gli organi partecipanti. Privilegiando con accorgimenti certi obiettivi, è stata attirata l'attenzione degli esercitanti sull'importanza di una costante valutazione delle possibilità e dei rischi, e sul valore della ricerca tempestiva di nuove possibilità di azione. Da ciò dovrebbero risultare capacità strategiche alternative e proposte concrete specialmente interessanti per il Consiglio federale. Infine, il lavoro dei partecipanti è stato esaminato anche dal punto di vista dell'efficienza nell'imporre le decisioni, della praticabilità dei provvedimenti presi, della costanza d'impegno per il coordinamento e della capacità di mantenere il controllo sulla massa di misure adottate e sulla loro esecuzione.

Ma tutti questi obiettivi, piuttosto di carattere tecnico-formale di condotta, devono però servire alla *soluzione idonea di problemi specifici*. Sebbene l'idoneità della soluzione di un problema concreto può essere giudicata solo a posteriori, per gli esercitanti si trattava comunque, in ogni caso: di saper individuare nella massa di informazioni e di fatti reali i problemi essenziali della politica di Stato; di orientarsi, nel pensare e nell'agire, sui principi fondamentali di tale politica (neutralità, integrità territoriale, ecc.); di saper riconoscere di volta in volta gli obiettivi strategici e di impiegare i diversi elementi della difesa integrata in modo ponderato e concordato. In una situazione di crisi è molto importante l'impegno costante per conservare, rispettivamente ristabilire, la libertà d'azione del Governo del Paese. Infine, in situazione di minaccia si tratta anche di rafforzare il con-

sensu nazionale e di promuovere nello Stato e nel popolo l'approvazione delle strategie scelte. È sul contenuto di tali obiettivi che nell'esercizio sono state valutate le decisioni e l'operato del Governo e dell'Amministrazione. Ciò era possibile farlo sulla base dei compiti concreti posti nelle singole fasi.

### **Problemi della condotta dello Stato in situazioni straordinarie**

La situazione iniziale dell'esercizio basava su di uno stato di crisi politica mondiale. In questo contesto, in Europa si era giunti ad un notevole aggravamento della lotta indiretta (propaganda, pressioni, sabotaggi), ma anche ai primi contrasti armati con l'impiego di mezzi militari. Diversi sintomi indicavano che le tensioni avrebbero potuto svilupparsi ben presto in un conflitto militare aperto. Nell'ambito di un tale scenario (naturalmente adeguatamente descritto nei dettagli), la posizione del piccolo Stato neutrale può diventare molto difficile: l'attenersi coerentemente alla tradizionale politica di neutralità può incontrare incomprendimento nelle parti in conflitto e far diventare molto acuto il pericolo d'isolamento nella politica estera. Nella politica interna, differenze d'opinione sul giusto corso da dare al Paese in tale stato di tensione possono complicare ulteriormente la direzione politica della Nazione.

Per le istanze federali partecipanti ed in particolare per il Consiglio federale d'esercizio, confrontati con una simile situazione, si trattava di:

- seguire la *politica di neutralità* senza perdere la capacità d'azione o, peggio, senza cadere in una situazione obbligata, priva d'uscita;
- approntare e mettere in giuoco i mezzi di forza ed il *potenziale di dissuasione* in tutti i settori della difesa integrata;
- promuovere il consenso nazionale nella sfera interessata dalla guerra indiretta.

In particolare, l'organizzazione centrale di stato maggiore del Consiglio federale — nel costante incalzare degli avvenimenti previsti nel giuoco dell'esercizio — era impegnata a cercare una chiara linea strategica ed a proporre possibili concetti d'azione al Governo del Paese. Le singole decisioni (mobilitazione, misure di economia di guerra, assetto della protezione civile), nonché le disposizioni d'esecuzione dei Dipartimenti, dovevano essere trovate adeguatamente al quadro supposto.

Noi riteniamo che tutto ciò *sia in gran parte riuscito bene*.

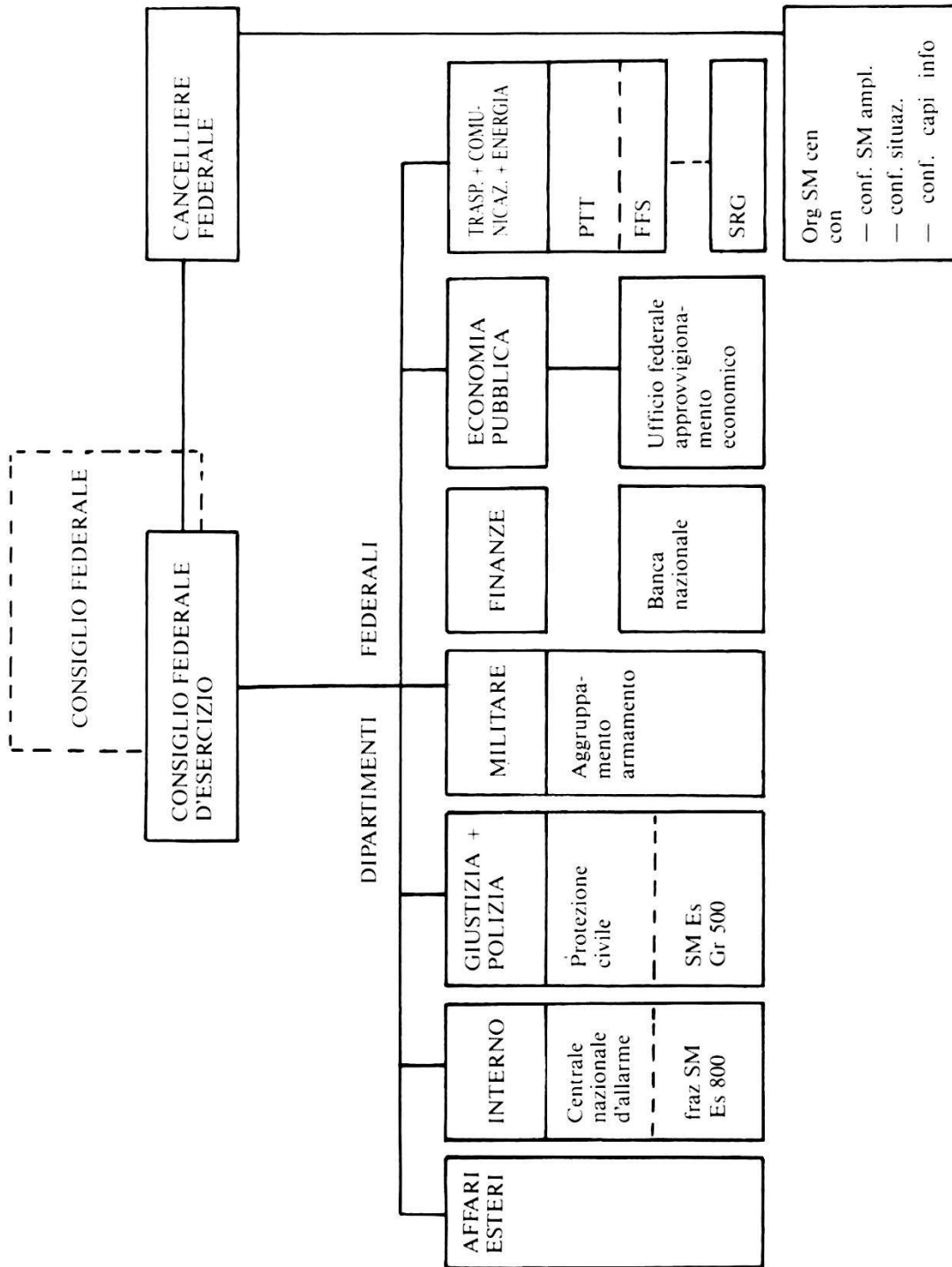
Ha particolarmente impressionato positivamente l'alto livello dei lavori di preparazione, raggiunto già in tempo di pace, che facilita un'azione tempestiva e conforme alla strategia. Le ordinanze e gli atti legislativi dei Dipartimenti, necessari

per un rapido rafforzamento della prontezza di difesa civile, hanno potuto essere messi in vigore tempestivamente. I frutti di anni di sforzi e di lavoro di dettaglio scrupoloso si sono visti chiaramente. È tuttavia risultato che gli organi di condotta civile hanno bisogno di un certo periodo di rodaggio prima che l'organizzazione di crisi funzioni a dovere e prima che il pensiero strategico raggiunga la necessaria efficacia ed influenza nelle singole misure di ogni tipo.

Ma una preparazione sistematica per la condotta dello Stato in situazioni straordinarie non può limitarsi a sottoporre di tanto in tanto la politica di neutralità ad una prova di controllo, vale a dire ad esercitare soltanto il passaggio dal caso strategico normale al caso di crisi e di protezione della neutralità. Devono essere elaborati anche quei problemi che si presenterebbero al nostro Paese nel *corso* di un grosso conflitto in Europa. Nel caso di un tale scontro militare, bisogna ammettere che le parti in guerra tenterebbero di impossessarsi rapidamente delle posizioni strategiche più importanti dell'Europa occidentale. In una simile situazione euro-strategica diventa subito evidente il significato della posizione geografica della Svizzera: i belligeranti dimostrerebbero grande interesse per gli assi che attraversano il nostro Paese e che collegano le loro zone operative nel Nord e nel Sud dell'Europa. Senza aver primariamente intenzione di colpire la Svizzera, essi potrebbero comunque essere tentati ad impossessarsi con mezzi militari degli assi che li interessano e portare così la battaglia sul nostro territorio.

Nel giuoco dell'Eser DI 84 è stata supposta anche una tale situazione, dove bisognava far fronte a molteplici problemi di ordine interno:

- affluenza massiccia di profughi,  
distruzione ed occupazione di parti del Paese e
- specialmente, effetti dell'impiego di mezzi di distruzione di massa vicino alle nostre frontiere.



Organigramma delle istanze civili esercitanti a livello federale





Il Consiglio federale effettivo segue il lavoro del Consiglio federale d'esercizio riunito sotto la presidenza del consigliere nazionale Dr. Leo Weber, nella sala protetta delle sedute. Si riconoscono sulla fotografia: (fila posteriore) consigliere federale Stich, ex consigliere nazionale Speziali, consigliere nazionale Martignoni, signora Füeg, ex consigliere nazionale, signora Kopp, consigliere federale, presidente della Confederazione Schlumpf, consigliere federale Aubert, consigliere federale Egli, consigliere federale Furgler; (fila anteriore) consigliere nazionale Weber, cancelliere federale Buser, vice cancelliere Casanova, ex consigliere nazionale Morel, ex consigliere nazionale Fontanet e consigliere agli Stati Besler. Manca il consigliere federale Delamuraz a causa della partecipazione ad una seduta di una commissione parlamentare.

Anche in questa situazione gli esercitanti sono riusciti, in condizioni molto confuse e complicate, a trovare una linea chiara di politica estera, ad impiegare il potenziale militare in modo misurato e ad appoggiare con svariati provvedimenti sia la popolazione civile colpita, sia i Governi cantonali.

Un altro problema molto interessante è sorto nell'Eser DI 84 quando — nel corso degli avvenimenti bellici supposti — si è formata una situazione di stallo in Europa centrale, con il pericolo che una futura linea di demarcazione, passando attraverso il nostro Paese, potesse dividere la Nazione in due.

In questo frangente, per la condotta dello Stato si trattava soprattutto di:

- controllare *militarmente* la parte più grande possibile del Paese
- creare una posizione militare e politica favorevole per eventuali future trattative di pace e
- dar mano con decisione alla *ricostruzione ed alla normalizzazione della vita*.



Nonostante che gli interrogativi ed i problemi sorti in precedenti esercizi non fossero stati trattati intensivamente ed anche che non stessero a disposizione meccanismi di reazione e soluzioni già pronte, fu interessante constatare come, proprio in questa fase, il ragionamento strategico a lunga scadenza si sia manifestato positivamente e nei Dipartimenti si siano sviluppati dei programmi d'azione molto promettenti.

### **Giudizio conclusivo**

Se si giudica complessivamente il lavoro degli Uffici federali che hanno preso parte all'esercizio, in confronto ad esercizi precedenti si notano notevoli progressi nell'attività di stato maggiore e nell'operato delle diverse branche della difesa integrata. L'Eser DI/Eser op 84 ha inoltre dimostrato che un costante addestramento è necessario ed efficace anche nel settore della condotta dello Stato in situazioni straordinarie. Vengono contemporaneamente ed in ugual misura promossi la consapevolezza dei problemi, lo stato di preparazione e la perfetta collaborazione.

Infine è stato dimostrato come, in situazioni di crisi, sia importante una strategia chiara quale cornice entro cui possano essere collocate le numerose misure (conformi alla strategia) già oggi pianificate. Tutto il *processo della creazione strategica*, nonché il suo rapporto con le azioni di esecuzione dei Dipartimenti deve quindi costituire un tema essenziale d'addestramento anche per il futuro.

*(da ASMZ no. 4/1985)*