

# Foglio Federale

Berna, 7 ottobre 1966

Anno IL

Volume II

N° 40

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9540

**Messaggio**

**del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente  
la riorganizzazione del Dipartimento militare e  
la modificazione dell'organizzazione militare**

(Del 19 settembre 1966)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Le commissioni istituite dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati per chiarire l'affare del *Mirage*, appresso chiamate « Comunità di lavoro », nel rapporto del 1° settembre 1964 sottomettevano a un esame minuzioso l'organizzazione dell'acquisto degli armamenti. Fondandosi sulle lacune riscontrate, proponevano una serie di modificazioni organizzative e invitavano le Camere federali ad approvare la seguente mozione:

Il Consiglio federale è incaricato di preparare, entro due anni, la riorganizzazione del Dipartimento militare federale, in conformità alle raccomandazioni della Comunità di lavoro *Mirage* e di proporre alle Camere federali la necessaria revisione dell'organizzazione militare della Confederazione.

La riorganizzazione verterà sui seguenti punti:

- nomina di un capo dell'armamento che farà parte, con diritto di voto, della Commissione della difesa nazionale;
- istituzione di un comitato consultivo per le questioni di armamento, precipuamente composto di rappresentanti della scienza, dell'industria e degli altri settori dell'economia;
- netta separazione fra lo sviluppo e l'acquisto di materiale d'armamento;
- misure atte a garantire la pianificazione dei termini di fornitura e delle spese, nonchè il controllo tecnico e commerciale delle ordinazioni.

Il Consiglio nazionale approvava questa mozione il 24 settembre 1964 e, il Consiglio degli Stati, il 7 ottobre 1964.

Veniva in tal modo segnata la via per la riorganizzazione del Dipartimento militare e determinato il tempo per la sua attuazione. Ne furono subito intrapresi i lavori preparatori. Il capo del Dipartimento militare, il 3 dicembre 1964, ne prendeva il primo provvedimento con l'ordinanza che istituisce il Comitato consultivo per le questioni concernenti l'armamento. Come vuole la mozione, questo comitato è composto di rappresentanti della scienza, dell'industria e degli altri rami economici. Temporaneamente esso è l'organo consultivo del capo del Servizio tecnico militare. Già il 28 gennaio 1965 teneva la prima seduta, indi si riuniva altre 15 volte fino al 30 giugno 1966.

Gli uffici direttamente interessati ricevettero l'incarico d'esaminare le possibilità d'attuazione delle proposte della Comunità di lavoro. S'affacciarono subito molteplici questioni di natura organizzativa e strutturale, richiedenti uno schiarimento particolare.

Per ciò, il Dipartimento militare propose d'affidare i lavori preliminari di riorganizzazione a un gruppo di periti, che furono nominati con decreto del Consiglio federale del 26 gennaio 1965. Esso comprendeva nove membri, sei dei quali provenienti da cerchie economiche e scientifiche e tre dall'amministrazione. La presidenza fu affidata al direttore dell'Ufficio centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale. Il mandato conferito alla Commissione di periti per la riorganizzazione del Dipartimento federale (appresso « Commissione di periti ») recava:

La Commissione di periti ha il compito d'elaborare per il Consiglio federale proposte sulla riorganizzazione del Dipartimento militare. All'uopo terrà conto della mozione approvata a questo riguardo dalle Camere federali nella sessione autunnale del 1964.

Il mandato della Commissione non concerne lo studio della questione relativa al rinnovamento istituzionale nel campo della difesa nazionale totale (incarico affidato al colonnello comandante di corpo Annasohn).

La Commissione di periti si diede all'opera prendendo le mosse dal rapporto della Comunità di lavoro, che ne costituiva un prezioso fondamento. Ad adempimento del mandato, presentava un rapporto intermedio nel giugno del 1965 e quello finale nell'aprile 1966. Entrambi questi rapporti prevedono la trasformazione del Servizio tecnico militare in un Servizio dell'armamento. Dato che questa trasformazione, come sopra tutto l'attuazione della mozione, richiede quella dell'organizzazione direttiva del Dipartimento militare, il rapporto intermedio ci presentava otto varianti, quattro delle quali implicavano l'istituzione d'un comando dell'esercito in tempo di pace. Conformemente alle nostre istruzioni, il rapporto finale esamina ed espone nei particolari due di queste varianti, laddove le altre due

sono soltanto delineate. Una delle varianti studiate minutamente prevede « una direzione collegiale dell'esercito »; l'altra propone, in conformità d'un nostro espresso desiderio, un'organizzazione direttiva che, tenuto conto della mozione, corrisponda quanto più allo stato presente.

Quest'ultima soluzione è stata presa a fondamento dei nostri lavori successivi.

S'è quindi rinunciato a istituire un comando dell'esercito in tempo di pace, e diretto gli sforzi per un partito che, rispettato l'ordinamento tradizionale delle competenze, il quale subordina il potere militare a quello civile, sia atto a risolvere i problemi di direzione e coordinazione, divenuti singolarmente esigenti per effetto dell'evoluzione nel campo della tecnica militare.

La commissione di periti s'è anche occupata d'un aggruppamento quanto più giudizioso dei servizi e degli uffici del Dipartimento militare e prestava particolare attenzione al problema della pianificazione. Essa si curava d'esaminare e determinare nei particolari il campo d'attività e lo svolgimento del lavoro, assicurando un fondamento molto utile e pratico. Il rapporto ponderato e chiaro della Commissione di periti serviva ampiamente alle nostre proposte di riorganizzazione del Dipartimento militare.

In taluni punti, siamo giunti a conclusioni diverse da quelle dei periti. Tale è segnatamente il caso per quanto concerne la struttura e l'assoggettamento degli organi incaricati della pianificazione militare e la costituzione d'un aggruppamento dell'amministrazione militare. Quanto alle esigenze contenute nella mozione, il nostro parere è tuttavia conforme a quello della Commissione di periti.

Mentre questa Commissione attendeva ai suoi lavori, il Dipartimento militare elaborava la riorganizzazione del comando delle truppe d'aviazione e di difesa antiaerea. L'attuazione di questo vecchio desiderata appariva tanto più urgente, data l'inusitata complessità dei problemi determinati dall'introduzione di armi e arnesi moderni — ricordiamo gli apparecchi guidati di difesa antiaerea, gli aeroplani da combattimento Mirage, la rete radar d'allarme iniziale e gli impianti di condotta Florida —, così per quanto concerne il comando come per l'istruzione e l'amministrazione. Occorreva raggruppare gli organi di comando e dell'amministrazione in maniera che ne risultassero chiaramente determinate le responsabilità circa l'istruzione, l'infrastruttura e la condotta delle truppe nel campo dell'aviazione e della difesa antiaerea. Scopo importantissimo dell'aggruppamento doveva essere quello di sgravare il comandante delle truppe d'aviazione e di difesa antiaerea da una quantità di compiti e funzioni, che finora gli spettavano. A riorganizzazione ultimata, egli potrà dedicarsi più adeguatamente ai problemi di condotta e di preparazione, specialmente a quelli difficili

della nostra futura difesa dello spazio aereo. Da questo profilo, questo provvedimento doveva parimente essere considerato come un passo necessario per sopprimere i difetti riscontrati in occasione della scelta e dell'acquisto degli aeroplani da combattimento Mirage.

La Commissione di periti non s'è occupata a fondo del riordinamento dell'aviazione e della difesa contraerea. Nondimeno, il suo rapporto ha permesso di considerare, nella presente fase della riorganizzazione, le condizioni proprie dell'una e dell'altra.

Una grande quantità di disposizioni dell'organizzazione militare, ancorchè non direttamente toccate dalla riorganizzazione, esigevano una revisione. Queste modificazioni, in parte previste da anni, non hanno un'importanza tale da richiedere per sè una revisione della stessa. Sarebbe invece utile attuarle in occasione della revisione determinata dalla riorganizzazione del Dipartimento.

Un complesso amministrativo importante come il Dipartimento militare, il cui scopo dipende in larga misura da avvenimenti esterni, dev'essere continuamente adeguato alle circostanze. Sembra per tanto utile passare brevemente in rassegna le precedenti fasi d'innovazione.

La prima parte del presente messaggio è dedicata appunto a un'epitome dello sviluppo storico dell'organizzazione del Dipartimento militare a contare dal 1848. In essa sarà data particolare importanza agli sforzi riorganizzativi intrapresi negli ultimi anni nel campo dell'armamento.

Nella seconda parte sono esposti i provvedimenti veri e propri di riorganizzazione. I capitoli principali concernono la nuova struttura del servizio dell'armamento, l'ordinamento futuro dell'organizzazione direttiva e strutturale del Dipartimento militare, la pianificazione militare generale e la riorganizzazione dell'aviazione e della difesa antiaerea.

In una terza parte saranno considerate nei particolari le modificazioni richieste dai provvedimenti riorganizzativi previsti nel campo dell'organizzazione militare. Nella medesima parte saranno esposte e spiegate le altre modificazioni che non hanno alcuna attinenza con la riorganizzazione del Dipartimento militare o sono di natura meramente formale.

Come in occasioni delle revisioni precedenti, ci siamo domandato se non convenisse dare un nuovo testo a tutta l'organizzazione militare che, nelle linee principali, risale all'anno 1907. Ma il termine assegnatoci per eseguire la mozione, non meno che l'urgenza dei miglioramenti da introdurre, non avrebbero permesso una simile revisione. Questa dovrà nondimeno essere operata, al più tardi, in correlazione con la revisione totale della Costituzione federale. Fino a quel momento, la nostra organizzazione militare sarà adeguata alle esigenze dei tempi mediante revisioni parziali, come è quella che vi proponiamo.

Una prossima revisione di questo genere farà verosimilmente seguito agli studi in corso relativi all'innovazione istituzionale nel campo della difesa totale del paese, che saranno condotti a termine verso la fine di questo anno. Il loro avvaloramento, che toccherà i Dipartimenti civili e altrearchie, non meno che il Dipartimento militare, dovrebbe richiedere qualche tempo. Non è quindi possibile attenderne i risultati. La Commissione di periti s'è accertata che le sue proposte non contengano nulla che possa difficoltà un futuro adeguamento alle esigenze della difesa totale del paese.

## PARTE PRIMA

### I. Sviluppo storico dell'organizzazione militare a contare dal 1848

#### 1. Prima del 1907

La legge federale dell'8 maggio 1850, data poco tempo dopo l'entrata in vigore della Costituzione federale del 1848, affidava al Consiglio federale e al Dipartimento federale la direzione degli affari militari, cosa che, nelle condizioni di quel tempo, era ancora semplice. Gli ispettori delle armi, subordinati al capo del Dipartimento (art. 116 OM 1850), erano gli unici funzionari militari dell'amministrazione federale; essi erano formalmente posti su ugual piede, ma l'ispettore della fanteria aveva una certa preminenza.

Poi che nel 1872 veniva respinto, in votazione popolare, il disegno di una nuova organizzazione militare che prevedeva il posto di capo centrale dell'istruzione, quella del 13 novembre 1874 rinunciava a un capo militare cui fossero subordinati tutti gli altri servizi. I capi d'arme, il capo del burò di stato maggiore, l'amministratore del materiale di guerra, il capo medico, il capo veterinario e il capo commissario di guerra erano tutti posti a un medesimo grado e dipendevano direttamente dal capo del Dipartimento. Tuttavia, l'articolo 248 dava al capo della fanteria un certa preminenza, in quanto gli affidava, non solo l'emanazione delle « disposizioni generali su la chiamata, la riunione e l'equipaggiamento dei corpi di truppe », ma stabiliva anche che desse disposizioni generali « su tutto quanto si riferisce all'armata nel suo insieme ». Al capo del burò di stato maggiore spettavano invece compiti piuttosto subordinati.

Nel 1895, il Consiglio federale presentava all'Assemblea federale il disegno di nuovi articoli militari per la Costituzione federale. Questa revisione tendeva sopra tutto a un maggior accentramento dell'amministrazione militare sotto la direzione personale del capo del Dipartimento. Si prevedeva di subordinargli direttamente, in una nuova organizzazione militare, il direttore dell'amministrazione dell'esercito, cui sarebbero dovuti sottostare i capi d'arme e qualche servizio senza truppa, il capo di stato maggiore, il capo commissario di guerra e il direttore dell'istruzione militare.

superiore (direttore dell'istruzione degli ufficiali, in quanto data fuori delle formazioni). Il disegno prevedeva anche, per la prima volta, una Commissione per la difesa nazionale, con ufficio semplicemente consultivo. Alla stessa avrebbero dovuto appartenere il direttore dell'amministrazione militare, il capo dello stato maggiore generale e i comandanti di corpi d'armata. I particolari principali del disegno consistevano, da un lato, nell'eliminazione quasi totale dei capi di truppe rispetto a un'amministrazione militare fortemente accentrata e, da un altro, nella sostituzione di organi amministrativi federali nei circondari di divisione alle amministrazioni militari cantonali; i circondari di divisione sarebbero dovuti essere subordinati a un direttore militare di circondario. Data la sua tendenza eccessivamente accentratrice, il disegno costituzionale, ancorchè approvato da entrambi i Consigli legislativi, era respinto dal popolo nella votazione popolare del 3 novembre 1895.

Nell'anno 1899, il colonnello U. Wille pubblicava uno « Schizzo d'organizzazione militare della Confederazione Svizzera », nel quale si dichiarava segnatamente anche sul problema della direzione dell'esercito in tempo di pace. I concetti fondamentali di questo lavoro furono importanti per la forma ulteriore delle nostre istituzioni militari.

## 2. Organizzazione militare del 12 aprile 1907

La decisione popolare negativa del 1895 ritardò soltanto di poco gli sforzi intesi a una revisione dell'organizzazione militare fondamentale. Vero è che, questa volta, s'era rinunciato a una modificazione degli articoli militari della Costituzione federale, e preparato invece, sul fondamento delle disposizioni costituzionali del 1874, una nuova legge militare fondamentale, che veniva accettata dal popolo nella votazione del 3 novembre 1907, nonostante fosse stata vivacemente contrastata.

La nuova organizzazione militare rese necessaria una revisione della legge federale sull'organizzazione del Dipartimento militare, data il 21 ottobre 1909. Secondo le disposizioni di queste due leggi, al capo del Dipartimento militare erano subordinati i seguenti servizi:

- il Servizio dello Stato maggiore generale;
- i Servizi della fanteria, della cavalleria, dell'artiglieria, del genio e delle fortificazioni;
- il Servizio sanitario;
- il Servizio veterinario;
- il Commissariato centrale di guerra;
- la Sezione tecnica militare;
- l'Intendenza del materiale di guerra;
- il Servizio topografico;
- la Regia dei cavalli.

Dall'aspetto ordinativo, l'organizzazione militare del 12 aprile 1907 e la legge federale del 21 ottobre 1909 sull'organizzazione del Dipartimento militare erano principalmente contrassegnate da un grande numero di servizi d'uguale grado e sottoposti direttamente al capo del Dipartimento, ai quali veniva aggiunto il nuovo Servizio del genio e delle fortificazioni. L'articolo 170 rafforzava sostanzialmente la condizione del capo dello Stato maggiore generale, confermandogli la preparazione di tutto quanto riguarda « in generale, la preparazione alla guerra » e lo studio di tutte le questioni « che concernono la difesa nazionale e l'armata considerata nel suo insieme ». Con questo gli era data una netta preminenza sugli altri servizi; in sostanza, assumeva l'ufficio fino allora conferito al capo d'arma della fanteria.

Nel titolo quarto, capitolo « Amministrazione militare », dell'organizzazione militare del 1909 era consacrato il principio secondo il quale la suprema direzione dell'amministrazione militare spetta al Consiglio federale, che la esercita per mezzo del Dipartimento militare. Non solo era così stabilita la preminenza del potere civile sui comandi militari, ma si rinunciava espressamente a istituire un posto di comandante dell'esercito. Simile ufficio non doveva neppure competere alla Commissione per la difesa nazionale, innanzi tutto per la sua natura collegiale, poi perchè le era conferito un compito esclusivamente consultivo sulle questioni più importanti per la difesa nazionale (art. 191).

### 3. Provvedimenti riorganizzativi dopo il 1918

Le esperienze fatte con l'organizzazione militare nel servizio attivo 1914-1918 indussero il generale Wille a proporre, nel rapporto sullo stesso, talune modificazioni. Innanzi tutto proponeva per il Dipartimento militare e la direzione dell'esercito un nuovo ordinamento delle competenze, inteso a conseguire:

- a. in generale, una più chiara determinazione delle competenze e delle responsabilità;
- b. una diminuzione notevole dei numerosi servizi indipendenti, subordinati direttamente al capo del Dipartimento militare, per agevolare a questo una più chiara veduta generale;
- c. rafforzare l'autorità dei comandanti di truppa rispetto all'amministrazione militare.

Similmente, il capo dello Stato maggiore generale del servizio attivo 1914-1918, colonnello comandante di corpo Th. Sprecher von Bernegg, nel rapporto all'Assemblea federale faceva proposte di riorganizzazione del Dipartimento militare. Esse coincidevano in sostanza con quelle del generale, nella critica dell'ordinamento vigente e nelle linee direttrici di nuove regole. Tuttavia, le vedute del capo dello Stato maggiore generale differivano fon-

damentalmente quanto ai problemi organizzativi, intendendo fosse data al capo di questo Stato maggiore una condizione di preminenza rispetto a quelli degli altri servizi. Esso sarebbe dovuto divenire il consigliere diretto del capo del Dipartimento; i capi degli altri servizi, salvo i comandanti di corpi d'armata, gli sarebbero dovuti sottostare.

Oltre alle proposte del generale e del capo dello Stato maggiore generale, fondate sulle esperienze degli anni di servizio attivo, furono elaborate, nell'intervallo tra le due guerre mondiali, numerose proposte e perizie circa la riorganizzazione del Dipartimento militare, per esempio dai colonnelli comandanti di corpo Roost e Labhart, capi dello stato maggiore generale, dai tre comandanti di corpo d'armata Guisan, Prisi e Miescher, dal capo d'arma della fanteria, colonnello comandante di corpo Wille. Le loro proposte concordavano nel chiedere una diminuzione dei servizi sottoposti direttamente al capo del Dipartimento e la concentrazione di quelli incaricati dell'istruzione delle truppe. Differivano invece notevolmente circa il comando dell'esercito.

#### **4. Prima della seconda guerra mondiale; l'ispettore dell'esercito**

Uno dei più gravi svantaggi inerenti all'organizzazione militare del 1907 era l'assoggettamento diretto di un numero troppo grande di servizi al capo del Dipartimento. L'inconveniente era stato aggravato, rispetto a quanto prevedeva la legge primitiva, con l'istituire due altri servizi: quello dell'aviazione e della difesa antiaerea e quello della difesa antiaerea passiva. È così che nell'intervallo precedente la seconda guerra mondiale erano direttamente soggette al capo del Dipartimento i 15 servizi seguenti:

- il Servizio dello stato maggiore generale;
- il Servizio della fanteria;
- il Servizio delle truppe leggere;
- il Servizio dell'artiglieria;
- il Servizio dell'aviazione e della difesa antiaerea;
- il Servizio del genio;
- il Servizio sanitario;
- l'Assicurazione militare federale;
- il Servizio veterinario;
- il Commissariato centrale di guerra;
- il Servizio tecnico militare;
- l'Intendenza del materiale di guerra;
- il Servizio della difesa antiaerea passiva;
- il Servizio topografico;
- la Segreteria del Dipartimento.

Dipendevano anche direttamente dal capo del Dipartimento i tre comandanti di corpo d'armata.

In quest'organizzazione mancava affatto una struttura secondo le discipline. Vero è che, in pratica, il capo dello Stato maggiore generale aveva una condizione speciale, dovendo essere consultato per ogni questione importante, anche se non attenente in maniera diretta alle sue competenze. Dal profilo giuridico, questa regola fondavasi sull'articolo 170, numero 2, dell'organizzazione militare, secondo il quale al Servizio dello stato maggiore generale spettava « la presentazione di rapporti e proposte su tutte le questioni che concernono la difesa nazionale, l'armata considerata nel suo insieme e lo stato maggiore dell'armata ». L'organizzazione lineare del Dipartimento militare d'allora dava a esso un apparato straordinariamente pesante. La subordinazione di 15 servizi posti su ugual piede costituiva un grave peso per il capo del Dipartimento, il quale doveva personalmente risolvere una serie di questioni per sè poco importanti, dato che la delegazione di competenze a 15 servizi avrebbe compromesso la necessaria uniformità nella trattazione degli affari.

Questi inconvenienti indussero il Consiglio federale a presentare, il 19 dicembre 1938, un messaggio su l'organizzazione del Dipartimento militare e il comando dell'esercito, il quale prevedeva una riorganizzazione fondamentale dell'amministrazione militare e del comando dell'esercito in tempo di pace. Il disegno fu discusso nella primavera del 1939 e approvato definitivamente dalle Camere federali il 21/22 giugno 1939, poco prima dello scoppio della seconda guerra mondiale. La legge introduceva nella gerarchia militare due nuovi servizi importanti, aventi seggio e voto nella Commissione per la difesa nazionale:

*a.* Per ottenere unità nell'applicazione dei principi d'istruzione e di comando, segnatamente nella cooperazione delle armi nel combattimento, ma anche per diminuire il numero dei servizi sottoposti direttamente al Dipartimento militare, i servizi delle armi furono uniti in un gruppo, sotto la direzione del capo delle scuole militari (ora, capo dell'istruzione). Per le questioni concernenti l'istruzione gli furono anche sottoposti il capo d'arma delle truppe d'aviazione e della difesa antiaerea e i capi dei servizi cui spettava, fra l'altro, l'istruzione delle truppe, ossia il capo medico, il capo veterinario e il capo commissario di guerra. Il capo delle scuole militari era responsabile dell'istruzione nelle scuole reclute e di quadri. D'altra parte, l'istruzione nei corsi di ripetizione rimaneva affidata agli ufficiali di truppa; i comandanti di corpo d'armata rispondevano dell'istruzione e dell'idoneità alla guerra delle loro truppe.

*b.* Per assicurare tra i comandanti di corpo d'armata e il capo delle scuole militari l'unità di dottrina e d'applicazione delle prescrizioni fu istituito il posto d'ispettore dell'esercito. Questo, in vero, pur non ricevendo l'ufficio d'un capo comandante vero e proprio dell'esercito doveva avere

compiti e competenze relativamente molto ampi. L'articolo 188 dell'organizzazione militare del 22 giugno 1939 definiva, come segue, i compiti e le competenze dello stesso:

L'ispettore dell'esercito controlla l'applicazione uniforme delle prescrizioni e vigila sull'uniformità dell'istruzione in tutte le scuole e in tutti i corsi dell'esercito, come pure sull'unità di dottrina.

Dà le istruzioni e gli ordini necessari nei limiti delle sue competenze.

Ha un diritto d'ispezione su tutto l'esercito e su tutte le sue istituzioni.

Controlla la preparazione alla guerra degli stati maggiori e delle truppe.

Riferisce al capo del Dipartimento sulle constatazioni fatte e presenta le proposte richieste dal caso.

Studia con il capo dello stato maggiore generale l'impiego strategico dell'esercito.

Dà le istruzioni concernenti l'esecuzione delle ispezioni previste nell'articolo 144 dell'organizzazione militare.

Nella Commissione per la difesa nazionale, l'ispettore dell'esercito doveva essere il sostituto e il collaboratore del presidente in tutte le questioni concernenti l'esercito. D'altra parte, il capo d'arma della fanteria, che veniva subordinato al capo delle scuole militari, cessava di far parte della Commissione. Per tanto, secondo la legge del 1939, la testa dell'esercito comprendeva, in una con il capo del Dipartimento, la Commissione per la difesa nazionale con più ampie competenze e composizione (ispettore dell'esercito e capo delle scuole militari). L'ispettore dell'esercito avrebbe dovuto, per incarico del capo del Dipartimento militare, esercitare un ampio diritto d'ispezione, segnatamente vegliare affinché da per tutto fossero applicati i medesimi criteri.

Quanto alla riorganizzazione del Dipartimento militare, la nuova legge distribuiva in aggruppamenti i 15 servizi. Un aggruppamento dell'istruzione, subordinato al capo delle scuole militari, comprendeva tutti i servizi incaricati d'istruire le truppe. Un secondo aggruppamento raccoglieva i servizi i quali, per il loro compito, attevano al campo di lavoro del Servizio dello stato maggiore generale, per esempio il Servizio sanitario, quello veterinario, il Commissariato centrale di guerra e l'Intendenza del materiale di guerra. Al medesimo aggruppamento appartenevano il Servizio topografico e quello dell'aviazione e della difesa antiaerea. Al gruppo era proposto il capo dello stato maggiore generale. Poi che la distribuzione in due gruppi esigeva una subordinazione, il capo delle scuole militari e quello dello stato maggiore generale erano proposti ai capi dei servizi loro sottoposti. In fine, la Segreteria del Dipartimento, riordinata, sarebbe divenuta un servizio speciale denominato Direzione dell'amministrazione militare. Il Servizio della difesa antiaerea passiva diveniva quello della protezione antiaerea, in virtù d'una disposizione messa in vigore il 25 febbraio 1944 dal Consiglio federa-

Il termine di referendum per la legge federale del 22 giugno 1939 spirò il 29 settembre 1939 senza che se ne facesse uso. Dato il sopraggiungere dello stato di servizio attivo, il Consiglio federale risolveva tuttavia, il 17 novembre 1939, di soprassedere a mettere in vigore quest'organizzazione per il tempo di pace.

### 5. Dopo la seconda guerra mondiale

I sei anni di servizio attivo 1939-1945 offersero un'eccellente occasione d'apprezzare i vantaggi e gli svantaggi del nuovo sistema. Sebbene la legge federale del 22 giugno 1939 non fosse stata mandata in vigore interamente, la struttura amministrativa prevista nell'articolo 167 ebbe praticamente effetto già in quel periodo. Si poté allora riscontrare che l'accentramento dei servizi in gruppi dava buona prova a ogni rispetto, poichè apportava l'alleggerimento desiderato; il nuovo ordinamento poteva dunque essere mantenuto anche in tempo di pace. Pareva invece meno ovvio conservare in tempo di pace l'organizzazione accentrata del Dipartimento, stabilita nel 1939. Per conoscere a questo riguardo il parere del generale, questi fu invitato a indicare i provvedimenti che avrebbe giudicati opportuni dopo la cessazione dello stato di servizio attivo.

Il generale diede il suo parere segnatamente nel rapporto del marzo 1946 all'Assemblea federale. Per l'organizzazione del Dipartimento militare proponeva:

Il capo del Dipartimento militare dovrebbe avere ai suoi ordini:

- a. la Commissione (o Consiglio) per la difesa nazionale, come organo consultivo, alla quale dovrebbero appartenere con voto deliberativo anche l'ispettore dell'esercito e il « comandante delle forze aeree »;
- b. l'ispettore dell'esercito, che secondo l'avviso del generale avrebbe dovuto avere una condizione più preminente di quella prevista nella legge del 1939;
- c. il Servizio tecnico militare.

### 6. La revisione dell'organizzazione militare del 1947

Nel messaggio del 6 settembre 1946 concernente la modificazione dell'organizzazione militare (revisione parziale della legge federale del 22 giugno 1939), il Consiglio federale non seguì le proposte del generale. In vero, rinunciava a istituire il posto d'ispettore dell'esercito, previsto nel 1939, per i motivi che possono essere riassunti come segue:

a. Un ispettore a fianco dei comandanti di corpo d'armata non è necessario. L'esperienza insegna che essi, sebbene esercitino fino dal 1938 l'ufficio di comandanti di truppe, possono eseguire benissimo le ispezioni loro spettanti come membri della Commissione per la difesa nazionale. Le funzioni di comandante e d'ispettore non s'escludono a vicenda.

b. La legge del 1939 fondasi su un compromesso che, in pratica, non farebbe buona prova. L'ispettore delle armi, come primus inter pares senza un potere chiaramente determinato, difficilmente potrebbe imporsi rispetto al capo dell'istruzione, a quello dello Stato maggiore generale e ai comandanti di corpo d'armata. Le sue competenze non potrebbero essere definite con chiarezza, nè permettergli d'esercitare il suo ufficio convenientemente:

c. La nomina d'un capo comandante in tempo di pace, al quale dovrebbero sottostare il capo dell'istruzione, il capo dello Stato maggiore generale e i comandanti di corpo d'armata, sarebbe sì — contrariamente all'ordinamento del 1939 — un partito logico, ma non accettabile per ragioni politiche. Il capo comandante in tempo di pace sarebbe il solo subordinato diretto al capo del Dipartimento. I rapporti con i servizi dovrebbero per tanto avvenire esclusivamente per il suo tramite, il che sarebbe cagione di conflitti di competenza. Sarebbe altresì difficile determinare chiaramente le competenze tra potere militare e potere civile. Certo, il capo comandante in tempo di pace, essendo eletto dall'Assemblea federale, troverebbe in condizione più forte; ma ne risulterebbero meno chiari i suoi rapporti con il capo del Dipartimento, il che genererebbe discussioni e conflitti. Anche se il « generale di pace » venisse espressamente sottoposto al capo del Dipartimento militare, il suo potere sarebbe talmente grande da risulterne di fatto un coeguale. Si dovrebbe quindi temere che il capo del Dipartimento non divenga per lo più soltanto il suo portavoce o procuratore in Consiglio federale o davanti al Parlamento. Simile stato contrasterebbe con il principio generalmente ammesso, della subordinazione del potere militare al potere civile.

d. In tempo di pace, non si tratta di « comandare » l'esercito, bensì di organizzarlo, istruirlo, equipaggiarlo e amministrarlo. Occorre conciliare gli aspetti tecnicamente militari alla realtà politica, finanziaria ed economica. Trattasi d'un problema politico, la cui soluzione dovrebbe essere lasciata alle autorità civili.

Per tanto, il partito proposto nel disegno del Consiglio federale tiene conto degli argomenti politici contrari alla nomina d'un ispettore dell'esercito, rinunciando a tale nomina e allargando la competenza della Commissione per la difesa nazionale. Nelle faccende puramente militari, questa commissione dovrebbe risolvere indipendentemente; in quelle, per le quali la competenza a risolvere spetta all'autorità civile, essa dev'essere l'organo consultivo supremo del capo del Dipartimento.

Le deliberazioni parlamentari sul disegno del 6 settembre 1946 portarono, con la legge federale del 12 dicembre 1947, all'approvazione dell'ordinamento ora in vigore. Dal profilo dell'organizzazione, la distinzione era stabilita tra l'aggruppamento dell'istruzione, quello dello stato maggiore generale e i servizi e uffici direttamente subordinati al capo del Dipartimento.

Il servizio della motorizzazione dell'esercito, recentemente istituito, era assegnato all'aggruppamento dello stato maggiore.

### 7. Altri provvedimenti riorganizzativi

a. La legge federale del 21 ottobre 1909 sull'organizzazione del Dipartimento militare, modificata il 23 giugno 1911, fu abrogata dalla legge federale del 1° aprile 1949 che modifica l'organizzazione militare (Classi dell'esercito, istruzione, servizio attivo).

b. La novella del 12 dicembre 1947 stabiliva il fondamento della Scuola federale di ginnastica e sport.

c. Un decreto dell'Assemblea federale del 26 ottobre 1950 suddivideva il vecchio Servizio del genio in quello del genio e delle fortificazioni e nel Servizio delle trasmissioni. Quest'innovazione fu confermato per legge con la modificazione dell'organizzazione militare del 3 ottobre 1951 (messaggio del 15 maggio 1951), e contemplato nell'articolo 167.

d. Con i due messaggi del 30 giugno 1960, l'uno concernente la modificazione dell'organizzazione militare e, l'altro, l'ordinamento dell'esercito, il Consiglio federale proponeva, all'Assemblea federale l'ultimo adeguamento dell'amministrazione militare e dell'ordinamento dell'esercito. Gli innovamenti proposti rendevano necessarie talune modificazioni formali dell'organizzazione del Dipartimento militare: il Servizio delle truppe leggere divenne il Servizio delle truppe meccanizzate e leggere, quello della motorizzazione dell'esercito il Servizio dei trasporti e delle truppe di protezione antiaerea, quello della protezione antiaerea, i cui compiti civili erano assegnati alla protezione civile, il Servizio territoriale e delle truppe di protezione antiaerea. Queste modificazioni furono introdotte con la legge del 21 dicembre 1960.

### 8. Conclusioni

Gli innovamenti parziali apportati da quando furono stabiliti i fondamenti dell'odierno ordinamento delle truppe denotano un'evoluzione che è contrassegnata dalla crescente molteplicità delle esigenze e delle strutture. Ai generi d'arma classici si sono aggiunti quelli corrispondenti alle condizioni dell'epoca tecnica. Gli obblighi sociali sono divenuti, in virtù dell'assicurazione militare, parte integrante dell'ordinamento militare. L'istituzione della Scuola federale di ginnastica e sport mostra che lo Stato moderno non può sottrarsi ai compiti d'educazione e d'igiene sociale. Conformemente alle antiche tradizioni e al noto ordinamento statale federalistico quanto all'educazione, quella Scuola è stata aggiunta, come parte dell'istruzione militare preparatoria, al Dipartimento militare.

Crescendo la molteplicità dei compiti, divennero necessari un aggruppamento e una delegazione di competenze nel campo dell'organizzazione. I numerosi servizi subordinati al capo del Dipartimento sono stati distribuiti

in gruppi. L'organizzazione centrale del Dipartimento fu rimaneggiata e investita di competenze allo scopo d'alleggerire quelle del capo del Dipartimento.

Pur non essendo mancate proposte a un tale riguardo, si rinunciò, a un vero e proprio comando dell'esercito in tempo di pace. Il tentativo fattone, senza grande convinzione, immediatamente prima della seconda guerra mondiale fu lasciato cadere. Per contro, furono affidati sempre maggiori compiti alla Commissione per la difesa nazionale. Tale ordinamento, anche se talora non sia andato esente da critiche, s'è solidamente stabilito e ha fatto generalmente buona prova.

Devesi nondimeno fare una riserva quanto all'armamento. Laddove prima, anche in questo campo, erano preponderanti i criteri militari, ora hanno pari importanza le considerazioni scientifiche, tecniche, industriali e finanziarie. Esse sono però rappresentate nella Commissione per la difesa nazionale soltanto indirettamente. Nemmeno l'organizzazione vera e propria del Dipartimento, come è uscita dall'ultima guerra mondiale, non potrebbe più corrispondere per ogni riguardo alle nuove esigenze.

Per questo motivo, nell'ultimo decennio, è stata presa una serie di provvedimenti riorganizzativi intesi complessivamente a stabilire le condizioni migliori per assicurare la preparazione materiale del nostro esercito nel nostro tempo. Essi sono illustrati minutamente nel seguente capitolo.

## **II. Sviluppo e acquisto del materiale da guerra; provvedimenti riorganizzativi presi**

### **1. In generale**

Finita l'ultima guerra, non si tardò a riscontrare che lo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra ponevano alle istanze specializzate, cui sono affidati, delle esigenze di gran lunga maggiori di quelle fino allora conosciute. Già per questa ragione occorreva un riesame del loro ordinamento e modo di lavoro. Dato che il Servizio tecnico militare e le officine militari sviluppano e producono essi stessi il materiale da guerra, risultarono tensioni con l'industria, che vedeva nelle pubbliche aziende un concorrente che, per di più, era in condizione di scegliere tra i suoi e i loro prodotti. Nell'acquisto del materiale, cominciarono ad avere sempre più grande importanza, accanto ai problemi tecnici, le questioni commerciali e giuridiche.

Atteso questo sviluppo, i signori ing. A. Walther, professore d'economia aziendale all'Università di Berna, e i consiglieri nazionali R. Bühler e H. Oprecht furono incaricati, nell'anno 1950, di fare un'indagine sulle condizioni del Servizio tecnico militare e le officine militari. Questi periti presentarono, il 14 marzo 1952, un rapporto che doveva servire da fondamento

alla futura riorganizzazione di tale servizio. In esso meritano particolare rilievo i riscontri e conclusioni seguenti:

- l'utilità e perfino la necessità della fabbricazione del materiale da guerra negli istituti in regia del Servizio tecnico militare, e della committitura di elementi forniti dall'industria privata non possono essere contestate. Nondimeno, nei campi per i quali v'ha un'industria privata efficiente, dev'essere mantenuto un adeguato rapporto tra la capacità degli istituti in regia e della stessa;
- lo sviluppo di nuovi materiali da guerra nel Servizio tecnico militare, rispettivamente nelle sue officine, non dev'essere confuso con la loro fabbricazione; quindi, le responsabilità per lo sviluppo del materiale da guerra devono essere determinate con precisione;
- lo sviluppo tecnico e l'acquisto commerciale sono compiti così diversi, che non possono essere lasciati all'apprezzamento d'ogni suddivisione;
- i rapporti tra Servizio tecnico e militare e i suoi istituti in regia devono essere definiti più chiaramente;
- dato che il Servizio tecnico militare fabbrica direttamente e sviluppa nuovi generi d'armi, diviene concorrente delle ditte private, onde il pericolo che la sua oggettività risulti menomata specialmente per quanto concerne lo sviluppo;
- è necessaria una direzione superiore degli istituti in regia. Essi vanno considerati fornitori non altrimenti che l'industria privata, con la restrizione che devono, nell'interesse delle finanze federali, essere quanto più occupati, ma non gonfiati;
- gli istituti in regia devono essere sottoposti, quanto allo sviluppo, a un capo dell'indagine e dello sviluppo;
- il capo del Servizio tecnico militare deve avere ai suoi ordini diretti i tre collaboratori seguenti:
  - il capo dell'indagine e dello sviluppo;
  - il capo degli acquisti;
  - il capo della fabbricazione, rispettivamente gli istituti in regia.

Gli accertamenti dei tre periti hanno avuto incidenza negli innovamenti apportati all'ordinamento di servizio del Dipartimento militare (ordinanza del 9 marzo 1954 concernente le attribuzioni del Dipartimento militare federale, della Commissione per la difesa nazionale e dei comandanti di truppe) e nella risoluzione del Dipartimento militare federale del 10 marzo 1954 concernente le ricerche e gli esperimenti, come pure l'acquisto del materiale da guerra.

Questi testi disciplinavano per l'essenziale le relazioni tra il capo dello stato maggiore generale, il capo del Servizio tecnico militare e la Commissione per la difesa nazionale in questo campo e determinavano, nelle grandi linee, le loro competenze.

Pur troppo fu tralasciata la riorganizzazione del Servizio tecnico militare, della quale i tre periti s'erano particolarmente occupati.

## 2. Provvedimenti riorganizzativi a contare dal 1956

L'elaborazione e l'esecuzione del programma d'armamento del 1951, abbracciante una quantità di materiale e di costruzioni per 1684 milioni di franchi, e i nuovi sforzi intrapresi a cagione della condizione mondiale alla fine del 1956 posero nuovi gravi problemi alle autorità preposte all'acquisto e alla costruzione. Con rinnovato vigore si diede opera a migliorare la loro efficacia. Si riscontrava tosto che era specialmente necessaria una chiara determinazione dei rapporti vicendevoli dei diversi servizi chiamati a collaborare allo sviluppo e all'acquisto del materiale da guerra. Si sentì anche l'impellente bisogno d'uno strumento di pianificazione che servisse a fondamento delle risoluzioni circa i singoli disegni di sviluppo e d'acquisto.

Per tanto, dal principio del 1957 alla fine del 1963, fu presa una serie di provvedimenti che oggi può servire da fondamento alla riorganizzazione proposta. Trattasi, in particolare, delle innovazioni seguenti.

### *a. Riorganizzazione nel campo delle costruzioni*

Le esperienze fatte nelle costruzioni attenenti al programma d'armamento del 1951 dimostrarono la necessità d'una determinazione chiara dei compiti, delle competenze e delle responsabilità di tutti gli uffici del Dipartimento militare interessati in tale campo e della Direzione delle costruzioni federali. Dovette anche essere migliorato l'ordinamento del credito.

Dopo un'indagine minuziosa, condotta dal direttore dell'Ufficio centrale per i problemi d'organizzazione dell'amministrazione federale, poteva essere emanata, il 13 settembre 1957, l'ordinanza sulle costruzioni federali (ordinanza sulle costruzioni - RU 1957 713), cui è stata sostituita quella del 4 dicembre 1959 (RU 1959 2297 2305; 1961 22). Essa stabilisce in particolare una chiara distribuzione dei compiti e delle competenze tra committente e organo tecnico. Introduce il concetto di credito d'opera come credito d'impegno e le necessarie prescrizioni di procedura.

Dal profilo organizzativo, è importante la costituzione d'un ufficio di coordinamento per le opere militari dell'Aggruppamento dell'istruzione e del Servizio dello stato maggiore generale.

### *b. Nuovo ordinamento degli acquisti del Servizio tecnico militare*

Nella primavera del 1956, il Controllo federale delle finanze, invitato dalla Delegazione delle finanze delle Camere federali, esaminava, in un rapporto, l'opera del Servizio tecnico militare nel campo degli acquisti. Esso raccomandava, tra l'altro, l'istituzione d'una Divisione centrale degli acquisti.

Il Dipartimento militare prendeva occasione da questo rapporto per esaminare compiutamente la struttura del Servizio tecnico militare. Questo lavoro fu affidato a una commissione di periti, diretta dal prof. W. Daenzer, direttore dell'istituto d'economia aziendale della SPF. Il loro rapporto peritale convinse dell'opportunità di separare la funzione tecnica dalla commerciale nell'acquisto del materiale da guerra. Dovevasi, con provvedimenti relativi all'organizzazione e al personale, giungere a un impiego, separato dal profilo tecnico ma completo e coordinato, dei tecnici (sviluppo, acquisto tecnico), dall'una parte, e dei commercianti (compera, acquisto commerciale, dall'altra).

Per non disturbare l'andamento ordinato degli affari del Servizio, tecnico militare, già estremamente sovraccarico, le nozioni conseguite furono applicate gradatamente. Il 1° gennaio 1959, fu occupato il nuovo ufficio di direttore commerciale. Il 1° giugno di quello stesso anno, entrò in vigore un ordinamento transitorio che affidava a quel direttore la statuzione delle norme generali per gli acquisti del Servizio tecnico militare e gli conferiva un diritto limitato di cooperare con il parere nelle questioni che li concernono.

*c. Esame dell'ordinamento circa l'acquisto del materiale da guerra, della pianificazione e dello sviluppo che vi attengono*

Lo sviluppo discontinuo della tecnica delle armi e la ristrettezza dei nostri mezzi rese sempre più chiaramente tangibile la mancanza d'una vera e propria organizzazione pianificata a lungo termine. Per sopperire a questo difetto, il Dipartimento militare ordinava, nella primavera del 1959, un esame minuzioso dell'ordinamento concernente l'acquisto del materiale da guerra, della pianificazione e dello sviluppo che vi attengono. Questo lavoro, diretto dal prof. Daenzer, portò ai seguenti provvedimenti importanti di riorganizzazione.

*aa. Riorganizzazione dello Stato maggiore generale.* Con il 1° gennaio 1962, la pianificazione militare generale fu affidata al capo dello Stato maggiore generale e incorporata nel suo Servizio. A complemento dei sottogruppi « fronte », « retrovie e servizio territoriale » era istituito il sottogruppo « pianificazione », comprendente le Sezioni « ricerca e sviluppo », « costruzioni militari », « organizzazione dell'esercito » e « Sezione del materiale ». La Sezione « ricerca e sviluppo » (ora « studi e pianificazione finanziaria ») diveniva un vero e proprio organismo di pianificazione. Oltre ai suoi compiti primari ed ampi di pianificazione, essa deve elaborare un piano finanziario a lungo termine. Ad essa spetta parimente il compito di curare i rapporti e la collaborazione con gli istituti di ricerca dei quali si tratta (scuole politecniche, industria).

*bb. Riorganizzazione del Servizio tecnico militare.* Dopo una prima fase di riorganizzazione, dedicata al riordinamento del Servizio degli acquisti

(n. 2, lett. b), venivano stabilite, nel corso dell'anno 1962, le condizioni d'organizzazione e di personale per migliorare notevolmente la struttura e l'efficienza del Servizio tecnico militare. Con il 1° gennaio 1963, fu possibile mettere in vigore un nuovo ordinamento degli affari. Esso apportò una triplice e chiara ripartizione del Servizio tecnico militare in una Direzione tecnica, una Direzione commerciale e una Direzione centrale delle officine militari.

Il servizio tecnico consta di 5 suddivisioni, dalle quali è stata separata la funzione commerciale, e dell'Ufficio della normalizzazione.

Al servizio commerciale appartengono 3 suddivisioni, competenti per gli affari commerciali: la Sezione dell'equipaggiamento, la Contabilità, l'Ufficio dei trasporti e delle dogane e l'Ufficio di revisione.

Dalla Direzione centrale dipendono le 6 officine militari.

Può essere interessante rilevare che già le indagini promosse dal Dipartimento militare nell'anno 1959 avevano condotto alla conclusione che la nomina d'un capo dell'equipaggiamento, equiparato al capo dello Stato maggiore generale e al capo dell'istruzione, sarebbe stata il partito perfetto. S'era però anche notato che esso avrebbe determinato alla vetta del Dipartimento problemi manifesti di coordinamento e integrazione, per risolvere i quali sarebbe occorsa un'istanza superiore nella formula estrema d'un « generale di pace ». Nella premura di non rinviare la riorganizzazione, estremamente urgente, con problemi di tale portata a una corrispondente revisione della legge, fu preferito il partito meno vasto di riorganizzare soltanto il Servizio dello stato maggiore generale e del Servizio tecnico militare.

Per le stesse ragioni non fu possibile considerare le proposte d'un gruppo di studio della Società svizzera di tecnica militare, presentate nel dicembre 1960. Esse tendevano all'istituzione d'una direzione tecnica ed economica di tutti gli affari militari, specialmente per l'acquisto del materiale da guerra, il che, in definitiva, avrebbe richiesto una netta separazione tra la preparazione militare alla guerra (istruzione, organizzazione, impiego) e l'armamento materiale (pianificazione, sviluppo, acquisto). Quella Società proponeva per tanto, accanto agli Aggruppamenti dell'istruzione e allo Stato maggiore generale, un nuovo Aggruppamento dei servizi d'armamento. L'ufficio di coordinamento e d'integrazione sarebbe spettato alla Commissione per la difesa nazionale, cui il capo dell'armamento avrebbe dovuto partecipare con pieni diritti.

Lo studio della Società svizzera di tecnica militare, che naturalmente non poteva tenere conto dei provvedimenti riorganizzativi nell'ambito dello Stato maggiore generale e del Servizio tecnico militare, presi solamente negli anni successivi e tendenti al medesimo scopo, fu particolarmente importante, essendo stato ripreso dalla Comunità di lavoro e avvalorato nel suo rapporto.

*d. Risoluzione del Dipartimento militare del 12 novembre 1963  
concernente le ricerche e gli esperimenti, come anche l'acquisto  
del materiale da guerra*

La riorganizzazione progressiva del Servizio tecnico militare e del Servizio dello stato maggiore generale richiedeva una revisione della risoluzione del Dipartimento militare del 10 marzo 1954 concernente le ricerche e gli esperimenti, come anche l'acquisto del materiale da guerra.

Rispetto alle vecchie disposizioni la nuova risoluzione del 12 novembre 1963 mostra ancora più chiaramente l'intento di determinare le responsabilità e le competenze delle diverse istanze interessate allo sviluppo e all'acquisto del materiale da guerra. In particolare, essa dispone che la pianificazione dell'armamento dal profilo materiale spetta al capo dello Stato maggiore generale, il quale deve elaborare il piano valendosi dei suoi studi e delle proposte degli altri servizi o uffici. Egli conduce inoltre un esame preliminare per determinare la necessità militare, l'eseguibilità tecnica, e gli effetti quanto alle finanze, al personale, all'organizzazione, al materiale e alle costruzioni. Per tale esame, ha ai suoi ordini i Servizi e il Servizio tecnico militare. Ove l'esame provi che l'introduzione di nuovo materiale da guerra sia necessaria e attuabile rispetto alla tecnica e al tempo, il servizio competente propone al capo dello Stato maggiore generale un capitolato d'oneri militare. Questo è approvato dal capo dello stato maggiore generale, sentito il parere del Servizio tecnico militare. Stabilito che sia il capitolato d'oneri, i lavori previsti sono inclusi nel disegno di programma delle ricerche e degli esperimenti. Il capo della stato maggiore generale presenta il disegno messo in punto alla Commissione per la difesa nazionale. Fondandosi sulla risoluzione di questa e nell'ambito dell'ammontare complessivo stanziato nel disegno di bilancio di previsione del Dipartimento militare, egli incarica il Servizio tecnico militare di rifinire il programma delle ricerche e degli esperimenti, che dev'essere definitivamente approvato dalla Commissione per la difesa nazionale.

La risoluzione del 12 novembre 1963 regola anche la questione dei crediti per le ricerche e gli esperimenti e stabilisce che, approvato il bilancio di previsione dai Consigli legislativi, il capo dello stato maggiore generale incarica il Servizio tecnico militare d'eseguire il programma delle ricerche e degli esperimenti. Questo Servizio gli presenta un rapporto sulla prova dei prodotti sviluppati e, occorrendo, del materiale sperimentale. Il capo dello stato maggiore generale ordina poi nella truppa gli esperimenti attenenti alla competenza dei Servizi responsabili e sul cui risultato deve essere presentato un rapporto a lui e al Servizio tecnico militare. Egli provvede all'apprezzamento definitivo, fondandosi sulla prova tecnica del Servizio tecnico militare, sugli esperimenti nella truppa e sui documenti circa l'acquisto e la valutazione. Ricevuto il parere del capo del Servizio competente, presenta un rapporto e proposte alla Commissione per la difesa na-

zionale. Dopo la risoluzione di questa, fa iscrivere le somme corrispondenti nel bilancio di previsione del materiale da guerra oppure prepara per il Dipartimento militare i documenti per le proposte al Consiglio federale.

Stanziati che siano i crediti dalle Camere federali, il materiale da guerra può essere acquistato; l'acquisto spetta al Servizio tecnico militare, laddove il capo dello stato maggiore generale dà le prescrizioni d'esecuzione per gli acquisti iscritti nei programmi d'armamento.

La risoluzione del 12 novembre 1963 regola in oltre la questione dei crediti d'opera, degli impegni preliminari e dei crediti addizionali. Poi che l'ordinamento applicato per le costruzioni a contare dal 1957 ha fatto buona prova, è applicato per analogia anche al materiale da guerra.

La risoluzione stabilisce che il Servizio tecnico militare è competente per concludere tutti i contratti, riservata l'approvazione del Dipartimento militare per quelli che eccedono la somma di 5 milioni di franchi. In fine, esso deve presentare al Dipartimento, il 1° maggio e il 1° novembre, un rapporto sullo stato degli acquisti del materiale da guerra autorizzati in virtù di proposte particolari.

Secondo quest'ordinamento, il baricentro delle decisioni risiede manifestamente nel capo dello stato maggiore generale e nella Commissione per la difesa nazionale. I rapporti diretti fra gli stessi nell'ambito dell'armamento sono molto intensi e assumono praticamente un carattere di subordinazione, onde l'ampia responsabilità del capo dello stato maggiore generale per la preparazione materiale alla guerra. Mancando un'istanza superiore, egli ha il compito d'armonizzare gli aspetti militari con quelli tecnici, economici e industriali, e di decidere in caso di controversia.

Il nuovo ordinamento proposto differisce da quello in vigore precisamente su questo punto.

La risoluzione del 12 novembre 1963 può essere considerata un buon fondamento per un lavoro ben regolato nel campo dello sviluppo e dell'acquisto. Pur troppo, non era ancora in vigore al momento della scelta e dell'acquisto degli aeroplani Mirage, ond'è che per quella faccenda, fino allora la più difficile, il Dipartimento militare dovette valersi d'organismi speciali.

### **3. Stato iniziale per ulteriori riorganizzazioni**

I provvedimenti gradualmente presi a contare dal 1956 sono molto importanti per l'apprezzamento dello stato iniziale rispetto alla riorganizzazione della quale si tratta. A questo riguardo, la Commissione di periti osserva:

Se si considera il passato, si riscontra che, nell'intervallo dal 1956 al presente, diversi studi, proposte di riorganizzazione e provvedimenti pratici intrapresi dimostrano che s'è compresi dei problemi della pianificazione e dell'integrazione delle componenti economiche, tecniche e scientifiche dello sviluppo e

dell'acquisto dei mezzi. Per tempo sono stati fatti studi e indagini per tenere conto delle esigenze dell'evoluzione tecnica mediante un'adeguamento delle forme organizzative (Servizio tecnico militare, Servizio dello stato maggiore generale). D'altro canto, è stato dato opera a determinare in via regolamentare la separazione dei compiti e delle competenze nel settore dell'armamento. Se non sempre s'è proseguito fino alle ultime conseguenze, non fu tanto perchè non si fosse compreso che per siffatti adeguamenti e sviluppi nella struttura fondamentale d'un grande apparato amministrativo, come quello del Dipartimento militare, occorre uno spazio di molti anni prima che idee e piani siano riconosciuti e interamente applicati, quanto perchè occorrevo adattamenti legislativi notevolmente ampi. È nondimeno determinante che, a contare dal 1962/63 le condizioni erano considerevolmente mutate rispetto a quelle anteriori, sulle quali fondavasi l'indagine della Comunità di lavoro.

Quanto all'acquisto dell'armamento, le disposizioni applicate a contare dal 1962/63 hanno fatto buona prova e possono, in buona parte, essere prese a fondamento per i futuri disegni di riorganizzazione.

Nel corso degli studi e delle perizie suddette, sono state suggerite idee fondamentali anche per quanto concerne la direzione superiore del Dipartimento militare, e idonee a contribuire utilmente ai futuri lavori di riorganizzazione.

S'è infatti potuto accertare che la via all'attuazione dei provvedimenti domandati dalla Comunità di lavoro e dalla mozione è stata in buona parte preparata con le riorganizzazioni applicate negli ultimi anni dal Dipartimento e gli studi che le hanno precedute.

## PARTE SECONDA

### I. Organizzazione di un servizio d'armamento

#### 1. Definizione dei compiti di un servizio generale dell'armamento

L'organizzazione attuale del Servizio tecnico militare è stata tratteggiata nel capitolo precedente. La commissione l'ha giudicata (ordinamento nel 1963) « buona ma non ancora completa ». Diverse funzioni importanti non sono ancora disimpegnate da organi permanenti. Questi devono essere costituiti o sviluppati se già esistono parzialmente. A tal scopo, l'organizzazione attuale potrà servire da base.

Il campo di attività dell'aggruppamento dell'armamento deve comprendere:

- la pianificazione scientifica, tecnica, industriale, economica e finanziaria e l'esecuzione dei diversi provvedimenti che concernono l'armamento; il controllo dei termini e delle spese;
- la ricerca, lo sviluppo, la prova, l'acquisto nel campo della tecnica militare, così come la presa in consegna del materiale d'armamento;
- la direzione delle officine militari.

Già attualmente, questi compiti spettano, in principio, al Servizio tecnico militare. Per venirne a capo, questo servizio deve tuttavia essere riorganizzato secondo i principi indicati dalla comunità di lavoro.

## 2. La riorganizzazione proposta; in generale

Nella sua nuova forma, il settore dell'armamento deve comprendere l'aggruppamento e la commissione dell'armamento.

L'aggruppamento è diretto dal capo dell'armamento che dispone, per l'adempimento dei suoi compiti, di organi di direzione, denominati qui appresso uffici. Fanno parte dell'aggruppamento anche la divisione tecnica, la divisione commerciale e la divisione delle officine militari.

La commissione dell'armamento è un collegio tecnico consultivo, nominato dal Consiglio federale. Suo compito è quello di contribuire, in larga misura, a chiarire i problemi che concernono la ricerca importante per l'armamento, lo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra e di assicurare i contatti indispensabili con gli organi civili specializzati della scienza e dell'industria.

Le regole valevoli per l'organizzazione di siffatte istituzioni vanno osservate e applicate ove occorra. Esse concernono, in particolare, la distinzione da osservare tra la pianificazione, la decisione, l'esecuzione e il controllo, come anche la separazione appropriata dei diversi settori di lavoro.

La creazione di tre servizi distinti per la ricerca, lo sviluppo e l'acquisto garantirebbe questa delimitazione in modo molto netto. Questo modo di procedere sarebbe senz'altro indicato per la definizione dei compiti e l'organizzazione intrinseca, esigerebbe però l'assunzione di un personale numeroso. Prescindendo anche dal fatto che occorre evitare qualsiasi ampliamento dell'apparato amministrativo, nelle condizioni economiche attuali sarebbe oltremodo difficile reclutare questo personale.

In certi settori, si disporebbe di specialisti in numero insufficiente per le diverse divisioni.

La commissione peritale si è perciò scostata da questa soluzione ritenendola inadeguata e propria a provocare una sovrapposizione di competenze. Condividiamo, noi pure, questa opinione.

La commissione ha raccomandato un'altra soluzione. Secondo essa è senz'altro possibile affidare i problemi tecnici della ricerca, dello sviluppo e dell'acquisto unicamente alla divisione tecnica. Occorre tuttavia esercitare un controllo permanente sullo svolgimento del lavoro in questi tre campi. A questo scopo è necessario costituire diversi organi di direzione (uffici) e designare chiaramente i settori di attività più importanti. Le conseguenze essenziali sono le seguenti:

- nella divisione tecnica, la limitazione delle diverse fasi dei lavori deve essere assicurata, indi controllata da nuovi organi, di direzione. Questi

ultimi dovranno garantire una separazione chiara tra acquisto e sviluppo, come è stato chiesto dalla comunità di lavoro;

- nella divisione commerciale, soprattutto una nuova struttura generale deve permettere di ottenere una sincronizzazione migliore con il settore tecnico;
- nella divisione delle officine militari, occorre pure definire chiaramente i compiti dei diversi uffici;
- gli uffici del capo dell'armamento devono essere sia costituiti, sia riorganizzati.

L'assieme delle misure previste non impone modificazioni fondamentali dell'organizzazione attuale. Si tratta innanzi tutto di migliorare la struttura interna, di perfezionare l'organizzazione e adattarla ai nuovi compiti che spetteranno all'aggruppamento dell'armamento.

L'intenzione di limitarsi all'indispensabile dovrà predominare. Giova tuttavia rilevare che il Servizio tecnico militare non dispone, al presente, del personale necessario nei settori importanti, segnatamente agli organi di direzione indispensabili.

L'organizzazione del servizio dell'armamento, così come è proposta dalla commissione peritale e da noi ammessa è stata vagliata anche dal comitato consultivo per le questioni d'armamento. Esso ne ha approvato i punti essenziali chiedendo tuttavia che le prescrizioni di esecuzione delimitino chiaramente le responsabilità, particolarmente per il capo dello stato maggiore generale e il capo dell'armamento.

### 3. L'aggruppamento dell'armamento

#### *a. Il capo dell'armamento e i suoi uffici*

Il capo dell'armamento è responsabile della preparazione bellica sul piano materiale nei settori della tecnica, dell'industria e dell'economia, così pure dal profilo scientifico e finanziario, nell'ambito delle sue competenze. A lui spetta la direzione della pianificazione e degli affari correnti (ricerca, sviluppo, prova e acquisto del materiale d'armamento) e l'esecuzione dei controlli necessari. Partecipa ai lavori necessari alla scelta di questo materiale. Espone le necessità dell'armamento, particolarmente nel comitato di coordinamento e nella Commissione per la difesa nazionale. È membro di questi due consessi con pieni diritti.

Il capo dell'armamento deve dar prova di attitudini speciali nella direzione di un'impresa importante e nella padronanza in un campo d'azione molto esteso. Deve possedere grande esperienza industriale e, se possibile, una formazione di base tecnica.

L'ufficio organizzazione e personale dev'essere parzialmente costituito. Esso deve:

- provvedere che l'organizzazione dell'aggruppamento sia costantemente appropriata e razionale e per il coordinamento delle sue divisioni;
- preparare la documentazione per i lavori di statistica e proporre, al riguardo, le misure necessarie agli organi competenti;
- trattare gli affari concernenti il personale dell'aggruppamento, compresi i compiti speciali, tali l'assistenza e la formazione ulteriore, le questioni salariali e di classificazione.

*L'ufficio pianificazione e documentazione* dev'essere costituito. I suoi compiti sono:

- pianificare la ricerca, lo sviluppo e l'acquisto del materiale d'armamento, dal lato scientifico, tecnico, industriale, economico e finanziario;
- dirigere l'acquisto, la classificazione, la valutazione e la diffusione delle informazioni utili all'attività dell'aggruppamento.

La *segreteria* già esiste, va però completata per poter svolgere i compiti seguenti:

- curare la segreteria del capo dell'armamento;
- trattare gli affari che concernono la sicurezza, la vigilanza e la tutela del segreto in seno all'aggruppamento.

#### *b. La divisione tecnica e i suoi servizi*

Questa divisione deve comprendere principalmente 7 servizi tecnici. A essi spetta, in generale, di occuparsi dei lavori di ricerca, di sviluppo e di acquisto nel loro settore. Per assicurare la trattazione degli affari e vigilare sulla loro esecuzione, occorre costituire alcuni nuovi uffici. I loro compiti, tratteggiati qui di seguito, dimostrano che il personale dovrà essere specialmente qualificato. Si tratta, in particolare:

- dell'*ufficio dell'assistente di divisione*, cui spetta di secondare il capo e di assicurare il coordinamento in seno alla divisione;
- dell'*ufficio della ricerca* che, in collaborazione con i servizi competenti e gli organi delle officine militari, tratta i dati scientifici concernenti certi settori della tecnica militare ben definiti e necessari per l'armamento, ricorrendo alle possibilità offerte dalle università e dall'economia privata in Svizzera.

A questo ufficio spetta anche di coordinare i lavori di ricerca affidati all'aggruppamento e di vigilare sulla loro esecuzione. Esso deve provvedere, in particolare, che la ricerca sia nettamente separata dallo sviluppo e dagli esperimenti.

Questo ufficio deve altresì esaminare i lavori e gli studi eseguiti in Svizzera e all'estero per quanto concerne l'applicazione al nostro arma-

mento e assicurare i contatti con altri istituti di ricerca, necessari alla attività dell'aggruppamento;

- dell'*ufficio sviluppo e esperimenti* che coordina e controlla i lavori di sviluppo e gli esperimenti in seno alla divisione tecnica, in collegamento con la divisione commerciale e quella delle officine militari. Esso deve segnatamente provvedere per una chiara separazione tra lo sviluppo e l'acquisto. A esso spetta inoltre definire e accertare se i diversi progetti sono tecnicamente maturi per poter procedere agli acquisti;
- dell'*ufficio controllo e presa in consegna* il quale, già disponendo del personale necessario, dirige il controllo e la presa in consegna del materiale da guerra, vigilando sull'esecuzione di questi lavori cui accudiscono i controllori specializzati della divisione tecnica e delle officine militari;
- dell'*ufficio analisi sistematica*, non ancora esistente, il quale ha per compito di studiare i diversi sistemi di armi quanto alle loro caratteristiche tecniche e alle loro possibilità d'impiego;
- dell'*ufficio standardizzazione e identificazione* che già esiste e svolgerà la stessa attività come per il passato.

### c. *La divisione commerciale e i suoi servizi*

Questa divisione si occupa delle questioni di ordine commerciale che riguardano lo sviluppo e l'acquisto del materiale d'armamento. Essa procede all'analisi della situazione del mercato e dei prezzi e tiene un elenco dei fornitori. Tratta gli affari commerciali, controlla e dirige la parte finanziaria dell'acquisto. Il personale tecnico e quello commerciale agiscono in stretta collaborazione nell'esecuzione dei lavori di ricerca, di sviluppo e di acquisto.

La divisione controlla l'attività commerciale delle officine militari.

La divisione commerciale comprende, oltre gli uffici menzionati qui di seguito, anche quattro servizi commerciali. Questi si occupano, dal lato commerciale, dello sviluppo e dell'acquisto nel loro settore.

L'organizzazione della divisione commerciale è fondata sulla necessità di collaborare con la divisione tecnica. Come quest'ultima, essa deve essere raggruppata; i suoi uffici, costituiti durante gli ultimi anni, vanno completati e nuovamente denominati.

Si tratta:

- dell'*ufficio del contenzioso* che tratta le questioni giuridiche nell'ambito della divisione;
- dell'*ufficio servizio economia* che tratta gli affari attinenti all'economia.

Questi due uffici assecondano il direttore commerciale;

- del *servizio delle finanze* che si occupa delle questioni che concernono la cassa, i pagamenti, la contabilità e il bilancio di previsione dell'aggruppamento;
- del *servizio amministrativo* che disbriga gli affari amministrativi correnti, compresa la gerenza delle scorte, tiene l'inventario e si occupa dei trasporti e delle pratiche doganali;
- del *servizio di revisione* che controlla correntemente la contabilità delle officine militari e, in casi speciali, revisiona gli affari trattati con l'industria.

#### *d. La divisione delle officine militari*

Sono raggruppati, in questa divisione, le officine di costruzione di Thun, le fabbriche di munizione di Thun e Altdorf, la fabbrica d'armi di Berna, il polverificio militare di Wimmis e la fabbrica federale d'aeroplani di Emmen.

Questi stabilimenti sono, in effetti, il vero apparato di sviluppo, di prova e di produzione a disposizione dell'aggruppamento. La divisione delle officine militari è incaricata della direzione centrale di questi stabilimenti federali per la gestione, l'organizzazione e le costruzioni, nonché la sociologia aziendale. Il direttore della divisione delle officine militari dispone di un certo numero di uffici.

L'efficacia di questi organi deve essere aumentata con un raggruppamento e una ripartizione migliore dei compiti loro assegnati. La direzione della divisione deve disporre:

- dell'*ufficio consultivo* in materia di gestione industriale, per la trattazione di problemi di organizzazione e di scienze industriali concernenti singoli stabilimenti o l'assieme delle officine;
- dell'*ufficio del contenzioso* che tratta le questioni giuridiche delle officine;
- dell'*ufficio delle costruzioni* che si occupa degli affari concernenti le costruzioni dell'aggruppamento;
- dell'*ufficio impianti industriali*, il cui compito è quello di consigliare e di fungere da coordinatore delle officine militari quanto all'equipaggiamento meccanico e alle installazioni.

#### *e. Il personale necessario alla costituzione dell'aggruppamento dell'armamento*

L'effettivo del personale dell'aggruppamento è determinato, innanzi tutto, dal volume delle sue attribuzioni. Esso dipende poi dalla ripartizione

dei diversi compiti tra gli uffici già esistenti o da costituire. Rinunciando a fondare delle divisioni distinte per la ricerca, lo sviluppo e l'acquisto, i bisogni futuri di personale potranno essere tenuti entro limiti moderati.

Esaminando l'organizzazione attuale del Servizio tecnico militare, si è potuto accertare che parecchie nuove funzioni potranno essere affidate, almeno parzialmente, a personale già in attività. Per poter tuttavia garantire, già dall'inizio, la trattazione degli affari come è desiderato, si dovranno assumere, per l'entrata in vigore della riorganizzazione, almeno 12 persone, tra cui 8 specialisti particolarmente qualificati. In considerazione dei compiti che l'aggruppamento dovrà attuare, in misura sempre crescente, si dovrà aspettarsi, in seguito, un aumento ragguardevole dell'effettivo di personale.

*f. Come avviene l'acquisto in seno all'aggruppamento dell'armamento*

La divisione tecnica e la divisione commerciale devono, già dall'inizio, prestare la loro cooperazione all'acquisto.

L'operazione comprende tre fasi principali:

I dati tecnici vengono stabiliti nel corso della *prima* fase.

I lavori concernenti la stipulazione dei contratti fanno parte della *seconda* fase.

Nella *terza* fase, si conclude l'affare.

A causa delle particolarità tecniche degli affari d'armamento può capitare che si debbano avviare le trattative per gli acquisti ancor prima che si sia potuto ultimare lo sviluppo. Questo stato di cose non può essere evitato nemmeno nell'industria privata. In siffatti casi d'eccezione è indispensabile che le conseguenze tecniche e finanziarie delle diverse fasi dell'affare siano accertate periodicamente e portate, a debito tempo, a conoscenza degli organi competenti. Sono gli uffici che dovranno provvedervi.

È chiaro che l'esecuzione del lavoro, in seno all'aggruppamento, dovrà essere stabilita in dettaglio in un regolamento interno.

#### 4. La commissione dell'armamento

Come già è stato menzionato, un comitato consultivo per le questioni d'armamento era stato costituito nel dicembre 1964, quale misura immediata. Questo consesso, composto di rappresentanti della scienza, dell'industria e dell'economia non deve cessare la sua attività. Nella riorganizzazione prospettata, questa soluzione transitoria diventa definitiva.

Compito della commissione dell'armamento è quello di consigliare il capo dell'armamento e di esprimere il proprio parere su questioni di pianificazione, di ricerca, di sviluppo e di acquisto di materiale d'armamento dal profilo scientifico, tecnico, industriale, economico e finanziario. Il capo

dell'armamento la tiene al corrente su tutti i problemi che concernono l'armamento.

Di regola, le questioni da trattare le sono sottoposte dal capo dell'armamento; anch'essa può però sollevare problemi e presentare proposte.

La commissione si compone del capo dell'armamento, quale presidente, e di otto periti al massimo, provenienti dalla scienza, dall'economia e dall'industria, che sono nominati dal Consiglio federale. Il presidente informa il capo del Dipartimento militare federale sul risultato delle deliberazioni e gli sottopone l'avviso della commissione specialmente quando non concorda con il suo.

### 5. Le basi legali della nuova organizzazione

La costituzione dell'aggruppamento dell'armamento dev'essere ancorata nella legge sull'organizzazione militare che deve stabilire anche le attribuzioni del capo dell'armamento. I dettagli saranno regolati nella nostra ordinanza concernente le attribuzioni del Dipartimento militare federale, della Commissione per la difesa nazionale e dei Comandanti di truppa. Determinante per l'organizzazione interna sarà il regolamento dell'aggruppamento, approvato dal dipartimento. La collaborazione dell'aggruppamento con altri servizi del dipartimento, per quanto concerne l'armamento, sarà regolata, in ogni dettaglio, in una risoluzione del dipartimento sullo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra.

Nella legge sull'organizzazione militare, il capo dell'armamento figurerà quale membro, con diritti pieni, della Commissione per la difesa nazionale e del comitato di coordinamento.

Anche la commissione dell'armamento sarà istituita dalla stessa legge. Compiti e attribuzioni della commissione saranno regolati con una nostra risoluzione.

### 6. La nuova organizzazione confrontata con le esigenze della mozione

Come l'abbiamo rilevato nell'introduzione, le proposte della commissione peritale permettono di presentare una riorganizzazione dell'armamento che prenda in considerazione le esigenze poste dalla comunità di lavoro e i singoli punti della mozione. Da un confronto risulta:

*a. Nomina di un capo dell'armamento che sarà membro, con diritto di voto, della Commissione per la difesa nazionale*

È dato seguito a questa domanda. Essa non concerne soltanto la struttura del nuovo « aggruppamento dell'armamento » ma esige anche un adattamento del sistema direttoriale del dipartimento. Ritorniamo, su questo argomento, nei capitoli seguenti.

*b. Istituzione di un comitato consultivo per le questioni d'armamento, composto di rappresentanti della scienza, dell'industria e di altri settori dell'economia*

Questa richiesta è già stata esaudita provvisoriamente dal dipartimento. La base legale figurerà nella legge concernente l'organizzazione militare.

*c. Netta separazione tra lo sviluppo e l'acquisto del materiale d'armamento*

Questa esigenza sarà osservata con la definizione precisa del modo da seguire per lo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra. I nuovi uffici della divisione tecnica dovranno vigilare sull'applicazione di questo provvedimento, d'intesa con la divisione commerciale. Ci riferiamo ai nostri commenti in proposito.

*d. Misure atte a garantire che i termini e le spese previsti siano rispettati, nonchè il controllo tecnico e commerciale delle ordinazioni*

La forma data nel 1963 alla struttura del Servizio tecnico militare, che differisce da quella proposta nel 1960 dalla Società di tecnica militare, permette di ammettere che questa richiesta è già stata largamente soddisfatta.

Spetta alle divisioni tecnica e commerciale applicare queste misure. In certi casi, esse possono far capo a periti. È anche previsto che il comitato di coordinamento potrà intervenire quale organo di vigilanza e di controllo, ove si tratti di progetti di portata eccezionale. Ci riferiamo ai nostri commenti in proposito.

L'organo di pianificazione del capo dell'armamento di concerto con la divisione commerciale, assicurerà, in modo continuo, il controllo delle operazioni e il controllo finanziario e redigerà i rendiconti periodici (situazione contabile). Gli organi responsabili saranno così sempre tenuti al corrente, anche quando si tratta di progetti importanti e complessi, e potranno intervenire, se necessario.

Va rilevato che, a contare dal 1963, la risoluzione concernente lo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra ha disciplinato in modo preciso la questione dei crediti, ciò che facilita il controllo delle ordinazioni.

Si può perciò affermare che tutte le richieste della mozione saranno soddisfatte.

## II. Riordinamento dell'organismo direttoriale e della struttura del Dipartimento

### 1. Considerazioni generali

Una delle particolarità dell'esercito svizzero è quella di non avere, in tempo di pace, un capo propriamente detto, ossia militare. L'articolo 146 dell'organizzazione militare precisa che la suprema direzione dell'amministrazione militare spetta al Consiglio federale che la esercita per mezzo del Dipartimento militare.

Il concetto « amministrazione militare » dev'essere inteso nel senso più vasto. In esso non è soltanto compresa l'attività amministrativa necessaria alla trattazione degli affari in generale, bensì anche la preparazione dell'esercito per intervenire, se necessario. Questo secondo compito non è distinto dal primo e non è affidato a un « comandante in capo ». Secondo la terminologia dell'organizzazione militare, esso è « esercitato dal Dipartimento militare ». È in ciò che risiede la prevalenza del potere civile su quello militare, così spiccata come lo sono le attribuzioni estremamente estese conferite al generale, nell'ambito dell'incarico che gli è affidato, in servizio attivo.

La preparazione dell'esercito ai suoi compiti, l'attività cioè vera e propria del « comandante in capo » spetta a diverse istanze:

Secondo l'ordinamento presente, il *capo dello stato maggiore generale* dirige la preparazione bellica dell'esercito sul piano strategico e materiale.

L'istruzione tattica e tecnica nelle scuole e nei corsi e il controllo dell'uniformità nell'istruzione spettano al *capo dell'istruzione*. Le sue attribuzioni comprendono, tra l'altro, anche tutte le questioni che concernono il materiale d'istruzione e le piazze d'armi, d'esercizio e di tiro.

I *comandanti dei corpi d'armata* e il *comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea* sono responsabili della preparazione bellica degli stati maggiori e delle truppe loro subordinati, specialmente per quanto concerne la loro istruzione. Essi sono direttamente subordinati al capo del Dipartimento militare federale e perciò non devono rendere conto del loro operato ad alcuna istanza militare superiore.

Questi organi militari non sono tuttavia i soli a occuparsi della preparazione dell'esercito. Il ruolo dell'amministrazione, che ha senso soltanto se persegue gli stessi scopi, è molto importante. Al riguardo, lo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra rivestono speciale importanza.

È questo un compito che spetta al *Servizio tecnico militare*, direttamente subordinato al capo del dipartimento. Secondo l'attuale ordinamento, il capo dello stato maggiore generale porta l'intera responsabilità della preparazione dell'esercito sul piano materiale. È lui che presenta le proposte

su lo sviluppo e l'acquisto del materiale alla Commissione per la difesa nazionale, di cui il capo del Servizio tecnico militare non fa parte.

Al capo del *Dipartimento militare federale* spetta dirigere e coordinare l'attività di questi organi. Oltre agli obblighi che gli derivano quale membro del governo e capo del dipartimento più complesso, egli deve dunque anche assumere, in misura eccezionale, compiti di coordinamento e d'integrazione e occuparsi ancora di questioni inerenti alla condotta dell'esercito.

Per ciò fare, egli ricorre, in larga misura, alla *Commissione per la difesa nazionale* che è l'organo consultivo supremo nelle questioni di difesa nazionale militare e che esercita anche determinate funzioni di direzione dell'esercito. Secondo le disposizioni attuali e riservate le attribuzioni del capo del dipartimento, del Consiglio federale e delle Camere federali, la Commissione per la difesa nazionale fissa le istruzioni generali concernenti la preparazione dell'esercito, sul piano strategico, e la condotta delle operazioni e decide su le ricerche e gli esperimenti che riguardano l'armamento e l'equipaggiamento dell'esercito, l'introduzione e l'acquisto del materiale da guerra e la costituzione di riserve di guerra; esercita l'alta vigilanza sulla istruzione dell'esercito ed emana le direttive generali concernenti questa istruzione; determina il genere e lo scopo dei corsi per ufficiali e dei corsi della truppa.

La Commissione per la difesa nazionale deve quindi esaminare, per il capo del dipartimento, i problemi che si pongono dal profilo generale della preparazione dell'esercito per la difesa del paese. Quando il dipartimento è competente per pronunciarsi, specialmente su questioni di carattere essenzialmente militare, l'avviso della Commissione per la difesa nazionale è praticamente determinante. Menzioniamo, per esempio, una decisione che stabilisce lo scopo di determinati corsi d'istruzione. Invece, quando la competenza spetta ad altre istanze, la decisione della Commissione per la difesa nazionale ha carattere preliminare, per esempio quando si tratta dell'acquisto di materiale da guerra per cui competenti sono, in ultima analisi, le Camere federali.

La Commissione per la difesa nazionale si compone del capo del Dipartimento militare federale che la presiede, del capo dell'istruzione, del capo dello stato maggiore generale, dei comandanti dei corpi d'armata e del comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea. Secondo l'ordinamento in vigore, il capo del Servizio tecnico militare non fa parte di questo consesso che decide su problemi molto complessi della difesa nazionale e specialmente anche nel campo dell'armamento. Anche se, occasionalmente, egli assiste a una seduta, il suo avviso non può essere espresso formalmente che per il tramite del capo del dipartimento o del capo dello stato maggiore generale, legalmente responsabile della preparazione bellica sul piano materiale. Gli aspetti scientifici, tecnici, industriali, economici e finanziari dell'acquisto del materiale da guerra non potevano dunque essere

esposti direttamente dal capo del Servizio tecnico militare. Ecco perchè la Società di tecnica militare aveva proposto (facendo sua questa proposta, anche la comunità di lavoro) che il capo responsabile per l'acquisto del materiale da guerra divenisse membro della Commissione per la difesa nazionale e precisamente in qualità di « capo dell'armamento ».

Approviamo interamente questa esigenza della mozione.

Abbiamo tuttavia dovuto chiederci se questo provvedimento potesse bastare e ciò per due motivi principali:

Innanzi tutto perchè il nuovo posto di capo dell'armamento, parificato al capo dello stato maggiore generale, richiederà nuove misure di coordinamento alla testa del dipartimento. Attualmente, il capo dello stato maggiore generale deve procedere alla sintesi dei dati militari, tecnici, scientifici ed economici. Egli presenta al capo del dipartimento, a destinazione della Commissione per la difesa nazionale, le proposte concernenti l'armamento che sono state da lui vagliate direttamente con il capo del Servizio tecnico militare e le illustra davanti alla commissione. In avvenire, questa mansione non spetterà più al capo dello stato maggiore generale, bensì a un'altra istanza.

Occorreva inoltre considerare che i problemi della difesa nazionale militare, che devono tener conto sempre più delle necessità di una difesa totale, abbisognano di studi più approfonditi già in tempo di pace. Gli organi della direzione dell'esercito, attualmente la Commissione per la difesa nazionale innanzi tutto, devono perciò far fronte a esigenze più elevate. I lavori di questo consesso mancano però di continuità dovendo i suoi membri accudire alle loro occupazioni principali. Anche se completata dal capo dell'armamento, la Commissione per la difesa nazionale è in misura di prendere le decisioni d'importanza fondamentale periodicamente necessarie, essa non potrebbe garantire il coordinamento ininterrotto dei problemi che si pongono incessantemente dal profilo operativo, tattico, tecnico, dell'istruzione, dell'economia e dell'amministrazione. È evidente che un organo permanente è più idoneo per venire a capo di un compito siffatto.

Lo studio inteso a costituire un organo del genere doveva necessariamente considerare l'idea di una direzione dell'esercito in tempo di pace. Al riguardo, la commissione peritale ha osservato quanto segue:

« Le debolezze dell'ordinamento attuale, l'importanza maggiore di una direzione permanente dell'esercito in tempo di pace e i nuovi problemi di coordinamento occasionati dal frazionamento (capo dell'istruzione, capo dello stato maggiore generale e capo dell'armamento) pongono in primo piano il problema di sempre, quello di un organo direttore militare in funzione di collaboratore tecnico di esecuzione e di coordinazione del capo del dipartimento, messo questi fortemente a contributo dai suoi compiti politici e governamentali. *Non è più possibile concepire una riorganizzazione*

*del dipartimento senza affrontare il problema della nuova struttura dell'organo direttore.*

Diverse soluzioni sono possibili: Si può optare in favore di un organo direttore con attribuzioni meno estese, senza direzione militare permanente in tempo di pace, lasciando il coordinamento tra gli aggruppamenti ai loro capi oppure tendere verso una soluzione che preveda una direzione dell'esercito limitata a una sola persona ».

La commissione peritale ha esaminato diverse soluzioni atte a migliorare, a riformare cioè la direzione del Dipartimento militare. Essa si è convinta che la direzione dell'esercito affidata a una sola persona, vale a dire la presenza di un comandante in capo dell'esercito in tempo di pace, significherebbe la soluzione più chiara. Non ha giudicato essere di sua competenza considerare altri aspetti del problema, in particolare di ordine politico o psicologico che avrebbero potuto essere contrapposti ai vantaggi di questa soluzione. Secondo l'incarico conferitole, essa ha rivolto la sua attenzione, oltre che a questa soluzione di comando unico, alla variante di una « condotta collegiale dell'esercito ». Con questo sistema, la funzione del comando sarebbe affidata a un collegio in attività permanente, composto di due comandanti di corpo e di una personalità civile possibilmente proveniente dai quadri superiori di milizia.

L'uno di essi eserciterebbe le funzioni di capo di stato maggiore.

A questo collegio, nominato a titolo principale e permanente, spetterebbe la pianificazione militare generale. Esso dirigerebbe gli aggruppamenti dello stato maggiore generale, dell'istruzione e dell'armamento che gli sarebbero subordinati, come del resto i corpi d'armata e il comando delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea. Dal canto suo, il collegio dipenderebbe dal capo del Dipartimento militare verso il quale sarebbe responsabile della sua attività. Nella sua composizione attuale, la Commissione per la difesa nazionale verrebbe sciolta. La sua competenza di decidere passerebbe al collegio.

La commissione peritale ha tratteggiato anche altre varianti di una direzione dell'esercito; i periti stessi hanno tuttavia stimato che esse non erano sufficientemente convincenti. Da parte nostra sono state attentamente esaminate queste diverse possibilità.

Per quanto concerne la direzione dell'esercito affidata a un solo responsabile confermiamo il convincimento espresso nel messaggio del 6 settembre 1946 concernente la modificazione dell'organizzazione militare, secondo il quale si affermava che la nomina di un comandante in capo in tempo di pace non sarebbe opportuna per ragioni politiche (cfr. n. I, 6).

Non ci sembra che questa soluzione sia necessaria e possa produrre assolutamente un miglioramento. Alcuni motivi di ordine pratico vi si oppongono. Così, ad esempio, le doti di un ufficiale che lo farebbero designare

comandante in capo in tempo di pace non sono sempre quelle che dovrebbe possedere l'uomo al quale le sorti dell'esercito sarebbero affidate nel momento del pericolo. Potrebbe dunque succedere che il « generale del tempo di pace » non sia l'uomo predestinato per il caso effettivo. Considerato il vivo interesse che l'opinione pubblica dimostra per le questioni militari, il comandante in capo sarebbe inevitabilmente frammischiato alla vita politica del paese. L'esercizio della sua funzione lo porrebbe in primo piano. Potrebbe perciò darsi che, nel momento decisivo, egli non goda più, rispetto all'opinione pubblica, di quella reputazione e di quell'autorità di cui potrebbe invece beneficiare il generale scelto, in completa autonomia, tra i candidati più qualificati, al momento della mobilitazione.

Non dobbiamo poi dimenticare che la nomina di un generale del tempo di pace cagionerebbe degli spostamenti sensibili nell'ordine politico tra il capo del dipartimento e gli organi militari e condurrebbe a un ordinamento difficilmente conciliabile con il nostro sistema delle attribuzioni, particolarmente fondato sul principio collegiale.

Per questi motivi, sommariamente esposti, non ci siamo potuti decidere per la soluzione di un solo responsabile della direzione dell'esercito.

Restava da esaminare l'idea di una direzione collegiale, soluzione che la commissione peritale ha giudicato essere la più contigua alla direzione affidata a una sola persona, in quanto si tenda a costituire una direzione dell'esercito in tempo di pace.

Anche questa soluzione non ha però potuto soddisfarci. Una direzione collegiale accuserebbe molti degli svantaggi propri a un comando unico, senza tuttavia possederne gli indiscutibili vantaggi. L'attività di un collegio è meno elastica. Dubitiamo anche che la sintesi dell'intervento, dell'istruzione e della tecnica possa essere garantita con una direzione siffatta. Il capo dell'armamento, come del resto il capo dello stato maggiore generale e il capo dell'istruzione non ne farebbero parte. La condizione secondo la quale il capo dell'armamento deve difendere egli stesso le sue proposte in seno al collegio direttoriale supremo non sarebbe adempita. Sarebbe infine possibile che, al momento dovuto, la libertà di scelta del comandante in capo potrebbe essere limitata, se non di diritto, almeno di fatto.

Mentre la commissione peritale, fondandosi particolarmente su criteri di utilità, stima opportuna la costituzione di una direzione dell'esercito, dobbiamo, dal canto nostro, affermare che, per ragioni di ordine politico e pratico, nessuna delle soluzioni proposte sembra attuabile.

Abbiamo perciò deciso di fondarci sull'ordinamento esistente per costituire il nuovo organismo direttoriale. I provvedimenti, di cui sarà cenno più oltre, sono intesi a migliorarne l'efficacia.

Conformemente al suo mandato, la commissione peritale ha preso in considerazione anche questa soluzione.

## 2. Caratteristiche della nuova organizzazione

Come era stato il caso anche nel passato, si rinuncia all'idea di costituire una direzione dell'esercito propriamente detta, in tempo di pace.

La struttura del dipartimento sarà rassodata. In avvenire, esso comprenderà gli aggruppamenti dello stato maggiore generale, dell'istruzione e dell'armamento, come anche la Direzione dell'amministrazione militare, quale segreteria generale. I comandanti dei corpi d'armata, il comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea e l'uditore in capo saranno subordinati direttamente al capo del dipartimento.

Il coordinamento tra i capi dello stato maggiore generale, dell'istruzione e dell'armamento sarà garantito, senza sorvechie difficoltà, mediante modificazioni della struttura.

A questo scopo, il rapporto settimanale del capo del dipartimento con i suoi prossimi collaboratori prenderà forma di un comitato di coordinamento, che gli sarà subordinato.

La Commissione per la difesa nazionale è mantenuta e completata con il capo dell'armamento.

La pianificazione militare generale sarà ampliata e tenuta separata dalla pianificazione di esecuzione degli aggruppamenti. Gli organi della pianificazione generale saranno subordinati al capo dello stato maggiore generale. Spetterà invece alla Commissione per la difesa nazionale di stabilire gli scopi di questa pianificazione e di emanare le rispettive direttive.

Quest'ordinamento, assieme ai provvedimenti presi nel campo ristretto dell'armamento e chiesti nella mozione, dovrebbe dare al dipartimento quell'organizzazione adatta a permettergli di assolvere i compiti che presentemente gli sono posti.

La descrizione del nuovo ordinamento avviene qui di seguito.

### 3. I provvedimenti intesi a rafforzare la struttura del Dipartimento

Agli aggruppamenti dello stato maggiore generale e dell'istruzione occorre aggiungere quello dell'armamento. I servizi attualmente direttamente subordinati all'aggruppamento dello stato maggiore generale e dell'istruzione saranno nuovamente ripartiti.

Quantunque questo rimaneggiamento sia di nostra competenza, abbiamo creduto opportuno menzionarlo, data la sua importanza.

Nell'intento di assicurare, con il minimo possibile di difficoltà, una transizione dallo stato di pace a quello di servizio attivo, i servizi del genio e delle fortificazioni, delle truppe di trasmissione e sanitario saranno subordinati all'aggruppamento dello stato maggiore generale, siccome nello

stato maggiore dell'esercito, i capi di questi servizi sono subordinati al capo dello stato maggiore generale, in funzione di caposervizio. Una parte importante della loro attività, in tempo di pace, concerne la preparazione bellica, di cui responsabile è il capo dello stato maggiore generale. È perciò opportuno stabilire la subordinazione essenziale di questi servizi, già in tempo di pace.

Allo scopo di rassodare la struttura amministrativa del Dipartimento militare, la commissione peritale ha inoltre proposto di riunire la maggior parte dei servizi e uffici, che attualmente sono ancora direttamente subordinati al capo del dipartimento, in un quarto aggruppamento attribuito al direttore dell'amministrazione militare.

Approviamo l'idea che sta alla base di questa proposta, di sgravare il capo del dipartimento, non nuova ma che è già stata presentata in occasione di studi precedenti. Diamo tuttavia la preferenza a una soluzione un po' diversa per due motivi determinanti:

Innanzitutto, l'organizzazione di pace del Dipartimento militare deve poter essere inserita senza difficoltà nell'organizzazione di guerra. I servizi e uffici che, al momento della mobilitazione, fanno parte dello stato maggiore dell'esercito devono, per quanto possibile, essere raggruppati e subordinati secondo l'organizzazione di questo stato maggiore. Siccome la Direzione dell'amministrazione militare federale non sarà subordinata al comando dell'esercito, in caso di servizio attivo, si deve evitare di assegnarle degli uffici che sarebbero poi inseriti in detto stato maggiore. Se la soluzione proposta dalla commissione peritale fosse accettata, ciò si verificerebbe in singoli settori. Il principio da essa difeso deve essere applicato anche in questo caso.

La funzione principale del direttore dell'amministrazione militare consiste, come l'ha accertato anche la commissione peritale, a condurre con iniziativa gli affari al grado dipartimentale. Oltre alla liquidazione degli affari amministrativi, per cui è competente nell'ambito di tutto il dipartimento, egli deve esercitare la funzione di un segretario generale. In questa qualità occupa, rispetto agli aggruppamenti, la posizione di un organo direttivo. Sarebbe, a nostro avviso, erroneo e svantaggioso nell'esecuzione del suo compito primordiale, attribuire al direttore dell'amministrazione militare la funzione di un capo di aggruppamento. Poiché egli deve, in molte occasioni, agire in nome e per ordine del capo del dipartimento nei confronti dei tre aggruppamenti, non sarebbe logico di porlo lui stesso a capo di un aggruppamento.

Essendo tuttavia equo il principio di diminuire il numero dei subordinati diretti del capo del dipartimento — ci riferiamo alle sue attribuzioni menzionate al numero 1 — era necessario cercare un'altra soluzione.

Per facilitare il passaggio dall'organizzazione di pace a quella di servizio attivo, si prevede di raggruppare in un nuovo Servizio dell'aiutatura

gli uffici che, nello stato maggiore dell'esercito, formano l'aiutantura generale. Si tratta degli organi dell'ufficio Capo del personale dell'esercito, dell'ufficio esercito e focolare e dell'ufficio Capo delle opere sociali dell'esercito.

L'uditore in capo che, nello stato maggiore dell'esercito, fa pure parte, secondo l'ordinamento attuale, dell'aiutantura generale deve rimanere subordinato direttamente al capo del dipartimento, come proposto dalla commissione peritale, per rilevare l'indipendenza della giustizia militare.

Il raggruppamento di questi uffici non si rivela necessario soltanto per considerazioni di ordine razionale. Subordinando questa aiutantura al capo dell'istruzione, si vuole soprattutto soddisfare la necessità di mettergli a disposizione un servizio che sia competente di occuparsi di questioni concernenti la difesa spirituale, nel senso più esteso del termine. Sotto la sua direzione superiore, l'ufficio esercito e focolare troverà l'appoggio necessario per esplicare la propria attività in seno alla truppa. Nello stesso ambito sono comprese anche le opere sociali e numerosi compiti che sono presentemente assunti dal capo del personale dell'esercito. L'assistenza spirituale dell'esercito potrà godere di uno statuto più indipendente. È evidente che con la costituzione del Servizio dell'aiutantura si potranno ottenere semplificazioni di ordine amministrativo.

La commissione peritale ha tenuto conto di considerazioni analoghe, proponendo di subordinare al capo dell'istruzione un nuovo servizio per le questioni di difesa spirituale, composto dell'ufficio esercito e focolare e dell'assistenza spirituale dell'esercito.

Preferiamo andare oltre, raggruppando non soltanto questi due campi di attività, bensì tutti quelli che dipenderebbero dall'aiutantura generale.

I timori che questo provvedimento potrebbe pregiudicare la scelta dell'aiutante generale, nominato dal Consiglio federale su proposta del generale, sono infondati. Il capo del Servizio dell'aiutantura deve, è pur vero, preparare l'attività dell'aiutantura generale. Nell'organizzazione di guerra, egli non è tuttavia previsto in funzione di aiutante generale ma di capo di stato maggiore dell'aiutantura generale.

La nomina dell'aiutante generale non è così per nulla pregiudicata. Sarà senz'altro possibile, come già lo fu, far cadere la scelta in modo da tutelare, nel miglior modo possibile, gli interessi del paese.

Dopo aver compiuto questo raggruppamento resterebbero ancora subordinati direttamente al capo del dipartimento, il Servizio topografico, l'Assicurazione militare, la Scuola federale di ginnastica e sport e il commissario di campagna in capo. Occorreva esaminare se anche questi servizi e uffici non potevano essere incorporati con oculatezza. Al riguardo, rileviamo che l'attività di questi quattro organi è regolata da leggi e prescrizioni particolari. In qualsiasi aggruppamento essi sarebbero un corpo

estraneo. Per ottenere un alleviamento delle mansioni del capo del dipartimento, come raccomandato dalla commissione peritale, questi servizi saranno assegnati alla Direzione dell'amministrazione militare federale. Essi continueranno a svolgere la propria attività in modo indipendente. In tutte le altre questioni, specialmente in quelle di ordine amministrativo, personale e finanziario, competente è il direttore dell'amministrazione militare che provvede anche a tenere al corrente questi servizi e uffici sugli affari generali del dipartimento. Ciò facendo, si potrà ottenere che la loro attività sia maggiormente volta agli interessi generali del dipartimento, nonostante la autonomia dei loro compiti.

Questo rafforzamento della struttura del Dipartimento militare e la diminuzione del numero delle istanze direttamente subordinate al capo corrisponde all'idea della comunità di lavoro che ha rilevato nel suo rapporto:

Il Dipartimento militare federale sarebbe suddiviso, in avvenire, in un Aggruppamento dello stato maggiore generale, in un Aggruppamento della istruzione, in un Aggruppamento dell'armamento e nella Direzione dell'amministrazione militare federale.

Fanno inoltre parte di questa struttura i corpi d'armata e le truppe di aviazione e della difesa contraerea, il comitato di coordinamento, la commissione per la difesa nazionale e l'uditore in capo.

Giova menzionare anche il Consiglio di difesa nazionale. Si tratta infatti di un organo consultivo del Consiglio federale, ma che sta in stretta relazione con il Dipartimento militare, il cui capo ne è il presidente e di cui fanno parte il capo dello stato maggiore generale, il capo dell'istruzione e il direttore dell'amministrazione militare. La segreteria del consiglio è inoltre curata dal dipartimento. La commissione peritale ha l'impressione che questa istituzione, nella sua forma attuale, non ha soddisfatto compiutamente le aspettative. La sua efficacia potrebbe probabilmente essere rafforzata con una composizione diversa (diminuzione del numero dei membri) e una definizione esatta dei compiti. Per lo studio in corso, una siffatta riforma che dovrebbe avverarsi, al più tardi, in occasione dell'adattamento delle nostre istituzioni alle necessità della difesa nazionale totale, non riveste importanza particolare.

Siamo anche noi dell'avviso che la questione di un'eventuale riforma del Consiglio di difesa nazionale debba essere esaminata preferibilmente in quell'occasione.

#### **4. Il Comitato di coordinamento**

Come è stato rilevato dalla commissione peritale e da noi stessi, la costituzione di un aggruppamento dell'armamento porrebbe, al dipartimento nuovi problemi di coordinamento. La loro soluzione va affidata a un'istanza in cui tutti gli avvisi determinanti possano essere espressi e che sia in

grado di occuparsi correntemente degli affari. Per la costituzione di questa istanza, la commissione peritale si è fondata sul « rapporto di servizio » del dipartimento che, pur non essendo formalmente costituito, viene però tenuto regolarmente. Durante questo rapporto settimanale, presieduto dal capo del dipartimento, vengono trattati, senza tuttavia attenersi a regole determinate, gli affari attinenti alla competenza dei partecipanti ossia del capo dell'istruzione, del capo dello stato maggiore generale e del direttore dell'amministrazione militare federale.

Il rapporto di servizio, i cui compiti e metodi di lavoro saranno esattamente fissati, e di cui farà parte anche il capo dell'armamento, diverrà così il Comitato di coordinamento.

Come sarà il caso nella Commissione per la difesa nazionale, anche in questo consesso gli interessi di ordine scientifico, tecnico, industriale, economico e finanziario verranno rappresentati dalle istanze competenti. Siccome l'importanza dei problemi attinenti all'aviazione e alla difesa contraerea è grande, nei campi della pianificazione e dell'esecuzione degli acquisti, è previsto di convocare alle sedute del comitato il comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea ogni qual volta saranno trattate questioni che concernono la sua attività.

Il Comitato di coordinamento tratterà e, per quanto possibile, metterà a punto gli affari che interessano più aggruppamenti, dunque anche quelli inerenti all'armamento. Questi ultimi erano, nel passato, di spettanza del capo dello stato maggiore generale che, per trattarli, aveva istituito, in questi ultimi tempi, un rapporto d'armamento da lui presieduto. L'istituzione di un aggruppamento dell'armamento, come è stato chiesto nella mozione, e la parificazione del capo dell'armamento al capo dello stato maggiore generale rendono necessario questo nuovo ordinamento.

Il comitato si occuperà dunque delle questioni che occorre considerare e coordinare dal profilo militare, tecnico, industriale, finanziario e amministrativo.

Di regola, i suoi lavori serviranno a preparare le proposte da presentare alla Commissione per la difesa nazionale o a mettere a punto, sul piano interno, questioni cui sono interessati più aggruppamenti. Da parte sua, la Commissione per la difesa nazionale potrà incaricare il Comitato di coordinamento di regolare definitivamente certi affari che la concernono. L'ordinanza sulle attribuzioni potrà incaricare il Comitato di coordinamento di regolare certi affari ben definiti, di pronunciarsi per esempio sull'esecuzione di lavori di normalizzazione, revisione o liquidazione di materiale da guerra, come anche di decidere sulla liberazione dei crediti d'acquisto, decisione che spettava al capo dello stato maggiore generale. Il comitato eserciterà inoltre il controllo sullo stato di acquisti importanti, dal profilo materiale e finanziario, e per quanto concerne i termini di fornitura.

L'istituzione di un Comitato di coordinamento dev'essere ancorato nella legge federale concernente l'organizzazione militare. Compiti e competenze del comitato verranno stabiliti dal Consiglio federale. Entro i limiti fissati, il capo del dipartimento designerà gli affari che dovranno essere trattati dal comitato. Ogni membro potrà chiedere che questioni di sua competenza siano sottoposte al comitato. Questa disposizione darà, al capo del dipartimento, la garanzia di essere informato su ogni evenienza.

Il comitato assicurerà così un miglior coordinamento tra le diverse istanze dipartimentali, specialmente per ciò che riguarda la preparazione bellica sul piano materiale. I problemi importanti saranno trattati correntemente dal comitato. La preparazione degli affari, le decisioni preliminari o la liquidazione diretta di certe questioni, a cura del comitato, contribuiranno a facilitare il compito della Commissione per la difesa nazionale, che potrà così disporre di maggior tempo per lo studio di affari importanti e decisivi di sua spettanza.

### 5. La Commissione per la difesa nazionale

La Commissione per la difesa nazionale resta l'organo consultivo supremo per le questioni che attingono alla difesa nazionale. I suoi compiti futuri saranno qualificati dall'ammissione, nel suo seno, del capo dell'armamento e dal previsto ampliamento della pianificazione militare generale.

Le questioni d'armamento erano presentate dal capo dello stato maggiore generale; in avvenire, questo compito spetterà al capo dell'armamento. La commissione dovrà perciò procedere, entro i limiti delle proprie competenze, a una sintesi tra il fattore militare e quello tecnico. È assolutamente possibile, anzi desiderabile, che questa sintesi sia già stata ottenuta, in una fase preparatoria, mediante la collaborazione del capo dello stato maggiore generale e del capo dell'armamento e, se necessario, del capo dell'istruzione e del comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea o ancora che sia stata apprestata dal comitato di coordinamento. La liquidazione non sarà tuttavia sovente possibile che in seno alla Commissione per la difesa nazionale.

Per pronunciarsi, essa sarà meglio informata che nel passato, poichè i criteri di ordine tecnico, industriale e economico le saranno illustrati da uno dei suoi membri, il capo dell'armamento. Compito di questi sarà anche quello di esporre gli aspetti scientifici e finanziari dei progetti d'armamento. Il suo avviso sarà completato, per gli affari importanti, da quello della commissione dell'armamento. È importante che l'avviso di questa commissione venga comunicata agli organi superiori, dunque anche alla Commissione per la difesa nazionale, quando non coincide con quello del capo dell'armamento. Essendo, la Commissione per la difesa nazionale, competente per convocare alle sedute persone ad essa estranee, per esempio membri della

commissione dell'armamento, si potrà essere certi che i problemi d'armamento potranno essere chiariti in ogni loro aspetto.

La pianificazione militare generale sarà curata, in modo particolare, in seno alla Commissione per la difesa nazionale. La commissione dovrà stabilirne gli scopi, emanare le direttive necessarie e valutare i risultati ottenuti. Essa esercita così funzioni direttive nella condotta dell'esercito, funzioni che non potrebbero essere affidate a un'altra istanza. Sono naturalmente riservate le competenze del capo del dipartimento, del Consiglio federale e dell'Assemblea federale.

È in questo senso che le attribuzioni della Commissione per la difesa nazionale saranno dettagliatamente inserite nell'ordinanza sulle attribuzioni.

## 6. La pianificazione militare generale

La commissione peritale ha giustamente sottolineato la necessità e la importanza di una pianificazione militare generale, coordinata a lunga scadenza. Siccome questa importanza non cessa di aumentare, se ne è tenuto conto, almeno parzialmente, con la costituzione del gruppo pianificazione del Servizio dello stato maggiore generale che ha iniziato la propria attività il 1° gennaio 1962. La sua sfera di attribuzione comprende, in particolare, la pianificazione finanziaria, lo studio preliminare dei problemi concernenti la preparazione militare sul piano materiale, la pianificazione nel campo dell'organizzazione dell'esercito, l'armamento dal profilo del materiale e le costruzioni militari. La pianificazione dal profilo operativo e industriale e quella che concerne l'istruzione spettano ad altri servizi.

La commissione peritale prevede di estendere la pianificazione attuale, in modo generale, a tutto l'esercito.

L'organo di pianificazione non sarebbe più subordinato al Servizio dello stato maggiore generale, ma alla direzione dell'esercito, nel caso concreto al capo del dipartimento, secondo la soluzione attualmente prevista. Il futuro stato maggiore di pianificazione diverrebbe l'organo specifico superiore per la pianificazione ai diversi gradi del dipartimento. Come tale, esso dovrebbe fornire i dati necessari alla pianificazione principale nell'ambito della difesa nazionale totale, studiare l'apprezzamento della situazione a lunga scadenza, rivedere periodicamente la concezione della difesa, descrivere l'esercito futuro, definire le necessità militari future e, fondandosi su tutti questi elementi, allestire un programma militare generale.

Anche la direzione degli studi di progetti risultanti dalla pianificazione generale sarebbe di sua competenza.

Lo stato maggiore di pianificazione non avrebbe, per tutte queste questioni, alcun diritto di decisione. Esso dovrebbe semplicemente elaborare e fornire le basi per le decisioni da prendere dalle istanze competenti.

Non è previsto un accentramento delle attività di pianificazione. Il sistema attuale, almeno nei suoi elementi principali, sarebbe invece mantenuto. Ogni capo sarebbe responsabile, anche in avvenire, della pianificazione nel suo settore. Lo stato maggiore per la pianificazione generale si occuperebbe unicamente di quei problemi che devono essere trattati al grado della direzione dell'esercito o del dipartimento. Quale istanza superiore specializzata per la pianificazione, a questo stato maggiore spetterebbe di coordinare i lavori degli aggruppamenti.

Gli aggruppamenti e i servizi del dipartimento dovrebbero dunque poter disporre, anche in futuro, di propri organi di pianificazione. La pianificazione generale, al grado più elevato, risulterebbe dai loro contributi e dalla collaborazione degli uffici di pianificazione di ogni grado.

Allo stato maggiore per la pianificazione militare generale spetterebbe anche, entro i limiti delle sue attribuzioni, di rappresentare il Dipartimento militare verso terzi e di garantire particolarmente i contatti e la collaborazione con organi e istituzioni scientifici pertinenti.

Possiamo aderire, in larga misura, al parere della commissione peritale qui sopra illustrata. Il nostro avviso è tuttavia diverso per quanto concerne la *subordinazione* dello stato maggiore di pianificazione.

Se fosse istituita una direzione dell'esercito in tempo di pace sarebbe indicato di subordinarle la pianificazione dell'esercito.

Il problema si pone però sotto un altro aspetto se si rinuncia a una siffatta direzione.

In questo caso, ragioni di principio e pratiche si oppongono a una subordinazione dello stato maggiore per la pianificazione militare generale al capo del dipartimento.

Una soluzione del genere comporterebbe per lui un aggravio supplementare non indifferente. Più significativo è il fatto che il capo di questo stato maggiore di pianificazione, grazie alla sua situazione, ai suoi compiti e alle sue possibilità assumerebbe, con l'andar del tempo, un'importanza che potrebbe essere causa di conflitti con i capi degli aggruppamenti.

Dal profilo della praticità, occorre considerare che i tre aggruppamenti e il comando delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea e, a gradi diversi, anche i servizi devono disporre di organi qualificati di pianificazione. L'istituzione di uno stato maggiore di pianificazione, al grado dipartimentale, comporta quindi il pericolo di conflitti di competenza e di un aumento indesiderato dell'apparato amministrativo. Essendo poi difficoltoso, nelle attuali condizioni, il reclutamento di collaboratori qualificati è dubbioso che un simile stato maggiore possa essere organizzato convenientemente senza dover ricorrere al personale di altri servizi, ciò che avrebbe per conseguenza di indebolirli.

Per questi motivi siamo stati indotti a subordinare il futuro organo per la pianificazione militare generale, pur mantenendo, in principio, i compiti che devono essergli affidati, al capo dello stato maggiore generale invece che al capo del dipartimento. Determinante è stato anche il fatto che la pianificazione militare generale, per la sua stessa natura, è strettamente connessa alla sfera di attività del capo dello stato maggiore generale. La pianificazione acquista tutto il suo valore soltanto nell'ambito puramente militare del dipartimento. È e resta compito essenziale del capo dello stato maggiore generale definirne i limiti.

Subordinato al capo dello stato maggiore generale, il sottocapo di stato maggiore pianificazione si occuperà in particolare della pianificazione militare generale. Sarà necessario però completare i mezzi di cui dispone per permettergli di meglio separare, innanzi tutto, in seno al Servizio dello stato maggiore generale, la pianificazione di esecuzione da quella generale.

Si rivela razionale dividere l'organo di pianificazione del capo dello stato maggiore generale in due parti, ambedue subordinate al sottocapo di stato maggiore pianificazione. Un servizio si occuperebbe delle questioni di pianificazione d'esecuzione, di competenza del capo dello stato maggiore generale, concernenti il materiale, l'organizzazione dell'esercito e il coordinamento delle costruzioni. L'altro, competente per la pianificazione generale, prenderebbe l'avvio dalla sezione attuale per studi e pianificazione finanziaria e sarebbe poi ampliato gradatamente secondo il personale disponibile, in modo da potersi occupare della documentazione, dei metodi di pianificazione, della pianificazione generale e della progettazione.

Pensiamo che si dovranno assumere almeno dieci nuovi collaboratori qualificati. Sarà anche necessario aumentare il personale della segreteria.

Siamo convinti che una siffatta organizzazione tenga conto dell'importanza della pianificazione. Le cifre dimostrano che si vuole evitare una espansione indesiderabile.

Si potrebbe obiettare che la soluzione proposta conferisce, nella pianificazione, una preponderanza tale al capo dello stato maggiore generale sul capo dell'armamento, tanto da far divenire illusoria l'eguaglianza ricercata nella loro situazione.

Ciò sarebbe effettivamente il caso se la direzione degli affari di pianificazione, cioè la designazione dei compiti, l'apprezzamento e l'applicazione dei risultati, fosse di sola competenza del capo dello stato maggiore generale. Non è invece così. Basti ricordare, a questo riguardo, i compiti e le attribuzioni della Commissione per la difesa nazionale e del Comitato di coordinamento, nonché le competenze del capo dell'armamento. È quindi chiaro che non spetterà niente affatto al capo dello stato maggiore generale dirigere e disporre in questo campo.

La pianificazione militare generale sarà menzionata nell'organizzazione militare da una sola disposizione con cui se ne affida la trattazione al capo dello stato maggiore generale. I dettagli saranno regolati nell'ordinanza sulle attribuzioni e, in particolare, nella risoluzione concernente lo sviluppo e l'acquisto del materiale da guerra.

Considerata l'importanza del problema, abbiamo tuttavia giudicato utile esporre, abbastanza per esteso, il nostro modo di vedere e le nostre intenzioni.

### **III. La riorganizzazione del comando delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea**

#### **1. In generale**

Secondo il regime attuale, una medesima persona svolge le funzioni di comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea e di capo del Servizio dell'aviazione e della difesa contraerea. Tale persona, in qualità di capo d'arma, è competente per l'istruzione della truppa, l'assieme infrastrutturale, i problemi di comando e di intervento, la disponibilità permanente di mezzi di guerra aerea, nonché per le questioni concernenti la loro pianificazione e il loro acquisto.

Conseguentemente, il comandante, nonché capo d'arma, delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea, aveva, il 31 dicembre 1965, ben 18 subordinati diretti. Questo numero è stato ridotto a 13, in seguito alla riorganizzazione temporanea, interna del 1° gennaio 1966, che però non ha ancora apportato miglioramenti pienamente soddisfacenti. Pertanto è necessario di ripartire adeguatamente le diverse funzioni e stabilire un ordinamento in cui siano chiaramente definite le condizioni di lavoro e le responsabilità nei diversi settori.

Lo scopo principale della riorganizzazione del servizio è sgravare i compiti del comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea, affinché egli possa dedicare maggior tempo agli importanti affari di comando e d'amministrazione.

Orbene, con l'adozione e l'integrazione di nuovi mezzi di guerra aerea tecnicamente molto spinti (missili teleguidati Bloodhound, aviogetti Mirage, rete radar d'allarme iniziale e di condotta Florida) e con i problemi che dovranno essere tosto risolti in materia d'armamento e d'istruzione, tale riorganizzazione diviene di estrema urgenza.

Fondandoci sugli studi fatti tempo fa e sulle decisioni della Commissione per la difesa nazionale ci siamo pronunciati per una soluzione che subordina al comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea: il Servizio dell'aviazione e della difesa contraerea, il Servizio degli aerodromi militari, gli stati maggiori e le unità delle truppe d'aviazione e della difesa

contraerea. In tal modo verrebbero separati i compiti concernenti l'istruzione da quelli inerenti all'infrastruttura e agli interventi, i due settori restando però pur sempre, nelle mani d'un capo responsabile per l'insieme delle questioni d'aviazione e di difesa contraerea.

Tuttavia la nuova soluzione è stata coniata nella forma definitiva allorché era già stato presentato il rapporto della commissione peritale, ragione per cui quest'ultima non ha potuto pronunciarsi. D'altronde l'integrazione della riorganizzazione parziale nella nuova struttura del dipartimento avrebbe potuto procurare delle difficoltà solamente se si avesse dato al comando delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea il carattere d'un aggruppamento subordinato direttamente al capo del dipartimento. Pertanto tale subordinazione esiste, naturalmente, come per gli altri comandanti di corpo, ove trattasi di affari inerenti al comando. Per tutte le altre questioni, il comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea deve attenersi, come gli altri servizi, alla via gerarchica per il tramite del capo dello stato maggiore generale, il capo dell'istruzione o il capo dell'armamento, secondo la natura degli affari.

Per concludere, la riorganizzazione delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea non comporterà nessuna nuova misura di coordinazione al vertice del dipartimento.

## **2. Il comandante delle truppe d'aviazione della difesa contraerea**

Il comandante delle truppe in questione è responsabile della preparazione bellica degli stati maggiori e delle truppe che gli sono subordinate. Egli tratta dunque le questioni concernenti la guerra aerea e stabilisce i principi di condotta tattica e la tecnica di condotta delle truppe surriferite. Inoltre egli è responsabile della preparazione dei mezzi di guerra aerea.

A lui sono subordinati le truppe d'aviazione e della difesa contraerea, il Servizio dell'aviazione e della difesa contraerea (con un capo d'arma) e il Servizio degli aerodromi militari (con un caposervizio). Inoltre egli ha a disposizione uffici per la pianificazione, l'informazione, la documentazione e la tecnica di condotta e d'intervento.

Data la particolare natura dei mezzi di condotta della guerra aerea, il comandante delle truppe in questione deve assumersi dei compiti molto importanti e permanenti. La preparazione tecnica di detti mezzi di condotta (eccettuato però il materiale di difesa contraerea, di cui si occupa l'Intendenza del materiale da guerra) spetta al Servizio degli aerodromi militari. Per contro la preparazione operativa è di competenza del comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea.

A questo scopo occorre svolgere un controllo permanente di detti mezzi, di cui una parte almeno deve costantemente presentare un grado di preparazione elevata. Il loro impiego deve essere pianificato tenendone di volta

in volta conto dello stato il quale è soggetto a continue variazioni, segnatamente durante i periodi pluriennali d'introduzione di nuove armi e installazioni.

Questa particolare situazione esige che lo stato di preparazione (personale e materiale) dei mezzi di guerra aerea sia continuamente controllato e che vengano allestiti questi rapporti in proposito. Secondo lo stato tecnico e materiale di questi mezzi devono essere presi o, rispettivamente, adeguati alle condizioni in continua evoluzione, i provvedimenti nei campi operativo, tattico, organizzativo e personale.

Per l'esecuzione di simili compiti speciali è necessario creare un organo di «condotta e intervento» che tratti, secondo le istruzioni del comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea, le questioni circa la preparazione operativa dei mezzi di condotta della guerra aerea. Il capo di questo organo sarà incorporato nello stato maggiore delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea in qualità di supplente del comandante.

### **3. Il servizio dell'aviazione e della difesa contraerea**

Il servizio è diretto da un capo d'arma che ha il grado di colonnello divisionario. Quest'ultimo comanda il personale d'istruzione, la squadra di sorveglianza e il servizio medico dell'aviazione. Esso dirige gli affari di servizio (ad eccezione della pianificazione a lunga scadenza che compete al comandante delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea) e l'istruzione delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea nelle scuole reclute e dei quadri. Per le questioni generali d'istruzione esso è tuttavia subordinato, quale capo d'arma, al capo dell'istruzione.

### **4. Il servizio degli aerodromi militari**

Il servizio è diretto da un capo civile cui compete la cura dell'insieme infrastrutturale delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea, segnatamente: la preparazione, manutenzione e amministrazione del materiale tecnico e degli impianti tecnici permanenti delle truppe d'aviazione (trasmissione radar e condotta) e delle telearmi della difesa contraerea.

Il servizio elabora prescrizioni e regolamenti tecnici e procede alle prove presso la truppa. Conformemente alle competenze attribuitegli mediante l'ordinanza sulle costruzioni, essa cura la costruzione e la manutenzione delle opere delle truppe d'aviazione e di difesa contraerea.

## PARTE TERZA

## Le singole modificazioni della legge federale concernente l'organizzazione militare

### 1. Modificazioni non condizionate dalla riorganizzazione del Dipartimento militare

Della presente revisione della legge federale concernente l'organizzazione militare approfittiamo per inserire nel disegno anche talune modificazioni, che, in parte, si sarebbero dovute sancire da tempo. Queste modificazioni suggeriscono le osservazioni seguenti:

*Articolo 15 (nuovo).* Conformemente all'articolo 5 dell'organizzazione militare, gli uomini sono, in occasione del reclutamento, ripartiti in abili al servizio, abili ai servizi complementari e inabili al servizio. Che una siffatta ripartizione possa essere effettuata anche ulteriormente non è sancito in alcun testo di legge. Si tratta ora di colmare la lacuna, precisando che il militare può, in qualsiasi tempo, essere dichiarato, per motivi di salute, abile ai servizi complementari o inabile al servizio, come d'altronde già è il caso nella pratica.

*Articolo 20 bis (nuovo).* Da decenni (in particolare, durante il servizio attivo dal 1939 al 1945), il medico in capo dell'esercito deve prendere provvedimenti per combattere le malattie trasmissibili o le malattie di natura maligna. Circa i provvedimenti contro queste ultime, citiamo la vaccinazione antitetanica. Talune vaccinazioni nelle scuole reclute appartengono ormai alla tradizione, ma esse mancano di un fondamento legale. Giusta l'articolo 69 della Costituzione federale, la Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni per combattere tali malattie. Il servizio militare favorisce la prorogazione di malattie trasmissibili: in taluni casi, importa intervenire rapidamente. È parimente auspicabile di procedere, ove occorra, prima del servizio a talune vaccinazioni, come la BCG (vaccinazione contro la tubercolosi), in modo che esse sarebbero già efficaci al momento dell'entrata in servizio. Il Consiglio federale dovrebbe essere autorizzato a ordinare i provvedimenti ritenuti oggi indispensabili dai medici in questo settore.

*Articoli da 22 a 29.* Una ricapitolazione anche sommaria dei principi sulla responsabilità nel diritto militare urge. La dottrina e la prassi hanno spesso rilevato l'insufficienza delle disposizioni dell'organizzazione militare in tale materia. L'Assemblea federale, nell'elaborazione di propria competenza delle disposizioni procedurali, dovette già includere, nel suo decreto del 30 marzo 1949 concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero (RU 1949, 1137; A XI G 1), talune disposizioni di diritto materiale, che altrimenti non erano altrove sancite e che, per la loro natura, dovrebbe essere

contenute in una legge federale: così le prescrizioni determinanti l'estensione della responsabilità della Confederazione (art. 101 e 102), la prescrizione (art. 103 e 118) e la responsabilità del militare rispetto alla Confederazione derivante dal suo rapporto di servizio (art. da 114 a 117).

*Articolo 22.* In virtù della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (RU 1958, 1489; A III G), le persone che appartengono all'esercito sono eccettuate, per quanto concerne il loro stato militare e i loro doveri di servizio, dal campo d'applicazione della legge stessa, anche se sono loro affidati compiti di diritto pubblico della Confederazione. Si tratta, perciò, qui di sancire un principio generale, secondo cui la Confederazione risponde da sola anche del danno cagionato illecitamente a terzi da un militare nell'esercizio della sua attività di servizio.

Si tratta qui, a differenza che nell'articolo 23, di una ordinaria responsabilità causale. Accanto al rapporto di causalità, occorre e basta che il danno sia stato commesso illecitamente, affinché la responsabilità della Confederazione sia data. Invece, per l'articolo 23, che concerne la responsabilità derivante dal pericolo messo in moto, il danno deve essere stato causato in un infortunio durante un esercizio militare o un'attività di servizio, cioè laddove si manifesta il pericolo particolare inerente a qualsiasi attività militare, e l'illiceità non è presupposto della responsabilità.

*Articolo 23.* Questa disposizione corrisponde ai principi espressi negli attuali articoli 27 e 28 della legge. Per adattarne il testo alla giurisprudenza del Tribunale federale, la responsabilità della Confederazione è prevista anche quando il danno è una conseguenza di « una attività di servizio della truppa », e non solo di « un esercizio militare ».

*Articolo 24.* L'esclusione di una responsabilità della Confederazione per danni causati alle persone e alla proprietà da misure in relazione con l'intervento di truppe in servizio attivo (art. 195 dell'organizzazione militare) era già prevista nel decreto del Consiglio federale del 29 marzo 1940 che regola le pretese per danni cagionati alle colture o alla proprietà durante il servizio attivo, emanato in virtù dei pieni poteri. In tali casi, il danno non è cagionato solo unilateralmente. Un ordinamento speciale deve, dunque, essere emanato per l'insieme dei danni alla fine degli avvenimenti. Il principio va, però, sancito nella legge. Le vigenti disposizioni sulla responsabilità sarebbero così senz'altro applicabili, fatta questa riserva, anche nello stato di neutralità armata.

*Articolo 25.* Si tratta del diritto di regresso della Confederazione contro il militare. La nuova disposizione corrisponde al vigente principio dell'articolo 28 della legge e al testo dell'articolo 115 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero.

*Articolo 26.* Il principio della responsabilità del militare verso la Confederazione deve essere sancito nella legge. Il testo del nuovo articolo 26 corrisponde a quello dell'articolo 114 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero. La peggiore situazione del militare rispetto al funzionario fu già soppressa con il decreto federale del 13 ottobre 1965 che modifica il predetto decreto dell'Assemblea federale. Il diritto della Confederazione al risarcimento dei danni e il suo diritto di regresso contro il militare possono, dunque, essere fondati solo da un atto commesso intenzionalmente o per grave negligenza.

*Articolo 27.* Per determinare l'indennità di risarcimento, fu sempre prevista l'applicazione sussidiaria del Codice delle obbligazioni (art. 102 e 117 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero). Inoltre, l'articolo 116 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero precisa, conformemente all'articolo 50, capoverso 1, del Codice delle obbligazioni, che, se più militari hanno causato insieme un danno, essi ne rispondono solidalmente. Alle disposizioni già applicabili sono ora aggiunti gli articoli 45 (risarcimento in caso di morte), 46 (risarcimento in caso di lesione corporale) e 47 (riparazione) del Codice delle obbligazioni. La riparazione non è più un istituto riservato solo al diritto privato. Essa ha trovato posto nella legge sulla responsabilità e nella legge su l'assicurazione militare. L'equità impone che essa sia introdotta anche nel diritto militare sulla responsabilità. Per la sua assegnazione e per la determinazione del suo importo, ci si atterrà alla prassi dei tribunali civili.

L'articolo 117, capoverso 2, del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero contiene regole suppletive circa la determinazione dell'indennità di risarcimento dovuta dal militare. Anche questa norma d'importanza fondamentale deve essere ripresa nella legge.

*Articolo 28.* Qui è parimente confermato il diritto vigente, per quanto attiene alla procedura (cfr. art. 28, cpv. 2, della legge e art. 105 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero). Per i casi di responsabilità, che non concernono pretese derivanti dalla morte o dalla lesione di civili, è prevista, come sinora, l'applicazione della procedura amministrativa militare.

*Articolo 29.* Anche le disposizioni sulla prescrizione devono ormai essere inserite nella legge. Secondo l'attuale ordinamento giuridico (art. 103 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero), il diritto di risarcimento del danno verso la Confederazione si prescrive in un anno a contare dal giorno in cui è accaduto l'infortunio. L'esperienza ha dimostrato che tale termine è spesso troppo breve. Nell'interesse della persona lesa, sarebbe equo di far decorrere il termine soltanto

dal momento in cui il danno è stato conosciuto e, inoltre, di introdurre un termine di prescrizione assoluta di cinque anni. Per la prescrizione del diritto di risarcimento e di regresso della Confederazione (sinora art. 118 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero) è assunta una disposizione analoga.

*Articolo 41, capoverso 3.* La funzione di aiutanti non è più esercitata da ufficiali distaccati per questo servizio durante un certo tempo, ma da titolari con una formazione corrispondente. Questa disposizione deve, perciò, essere abrogata.

*Articolo 68.* In virtù dell'ordinamento attuale, secondo cui la nomina degli appuntati e la nomina e la promozione dei sottufficiali spettano ai comandanti degli stati maggiori e delle unità, questi, nel caso della promozione di allievi sottufficiali a caporali, devono, con la loro firma nel libretto di servizio, assumere la responsabilità per militari, che, secondo le circostanze, non hanno mai visto e che possono valutare soltanto in virtù dei rapporti dei comandanti di scuola. Analogamente avviene quando si tratta di nominare furieri e sergenti maggiori. Non è il comandante dell'unità d'incorporazione che ha diretto i servizi d'avanzamento e ha controllato il lavoro e l'efficienza del futuro caporale o di un sottufficiale superiore. Questo giudizio immediato è possibile soltanto al comandante della scuola di sottufficiali, di furiere o di sergente. È, in oltre, questo comandante che rilascia il certificato d'idoneità. Di conseguenza, a lui deve spettare di procedere alla promozione al grado di caporale, furiere e sergente maggiore e all'iscrizione nel libretto di servizio. Per contro, il comandante dell'unità o dello stato maggiore d'incorporazione procederà a tutte le promozioni, che possono essere pronunciate in servizio nella truppa, così le promozioni ad appuntato, a sergente e ad aiutante sottufficiale. In questi casi, egli è il solo in grado di valutare le capacità dei militari interessati.

Indipendentemente da queste considerazioni di principio, l'attuale ordinamento è inadeguato anche per motivi pratici. La circolazione dei certificati di idoneità e dei libretti di servizio fra le scuole e i comandanti di truppa cagiona, infatti, un grande e inutile dispendio amministrativo.

*Articolo 94.* Il principio, secondo cui il militare che ha soddisfatto interamente i suoi obblighi militari diviene, non appena cessano questi obblighi, proprietario del suo armamento e del suo equipaggiamento personale, non è già oggi osservato in misura completa. Taluni effetti sono, di regola, consegnati al militare soltanto in prestito e la Confederazione ne resta, perciò, proprietaria: si tratta, ad esempio, del casco e del fucile d'assalto. Il Consiglio federale designa questi oggetti dati a prestito; gli altri diventano proprietà del militare come sinora.

Il capoverso 2 è nuovo, ma, per contenuto, sanziona uno stato di fatto. Per i casi in cui il servizio non sia stato adempiuto completamente, il Consi-

glio federale deve poter designare gli effetti dell'equipaggiamento personale, che sono lasciati in proprietà al militare. Questa concessione, che costituisce un gesto di favore, si è imposta nella pratica. Sinora, il militare può tenere per sè due oggetti, a sua scelta. Tuttavia, una base legale, manca.

*Articolo 98.* La scorta di approvvigionamenti, come è definita nell'attuale articolo 98, non corrisponde più ai bisogni presenti.

*Articolo 99.* Si è dimostrato che per i sottufficiali, gli appuntati e i soldati della landwehr, l'ispezione dell'armamento e dell'equipaggiamento può, invece che ogni anno come sinora, essere effettuata in futuro ogni due anni, come è già il caso per quelli della landsturm. Chi, ad esempio, l'anno prima ha prestato servizio o si è presentato all'ispezione nel suo Comune è dispensato dall'obbligo dell'ispezione nell'anno corrente. Nuova è la disposizione del capoverso 2, secondo cui il Consiglio federale può, circa l'obbligo dell'ispezione, consentire eccezioni per determinate categorie di militari, così ad esempio per i militari e i complementari assegnati nelle classi di soldo di funzione da 1a a 3, le cui funzioni corrispondono a quelle degli ufficiali. Eccezioni potrebbero essere giustificate anche per i sottufficiali superiori.

*Articolo 146.* Si tratta di una precisazione di natura redazionale, il concetto troppo stretto di «amministrato militare» è sostituito con l'espressione «affari militari», più ampia e più corrispondente alla realtà.

## **2. Modificazioni condizionate dalla riorganizzazione del Dipartimento militare**

La nuova organizzazione del servizio dell'armamento, la nuova forma data alla direzione e alla struttura del Dipartimento militare e la riorganizzazione dei comandi delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea impongono la modificazione di un certo numero di articoli della legge federale concernente l'organizzazione militare.

Considerato quanto abbiamo detto nella parte seconda del presente messaggio, possiamo limitarci a commentare brevemente le seguenti disposizioni:

*Articolo 167.* Questo articolo stabilisce la ripartizione e la composizione del Dipartimento militare. Esso dà la base giuridica all'Aggruppamento dell'armamento.

Vi sono introdotti a nuovo i seguenti servizi: Servizio dell'istruzione, Servizio dell'aiutantura, Servizio degli aerodromi militari, Divisione tecnica, Divisione commerciale e Divisione delle officine militari dell'aggruppamento dell'armamento. Non si tratta di nuovi organi amministrativi, ma del raggruppamento di istituzioni già esistenti o della chiarificazione del loro statuto.

Così, l'attuale stato maggiore dell'Aggruppamento dell'istruzione, che ha già le caratteristiche di un servizio, deve, a somiglianza del Servizio dello stato maggiore generale, essere chiamato Servizio dell'istruzione. Circa gli altri organi, che sono ora introdotti a nuovo sotto la denominazione «servizi», rinviamao a quanto abbiamo detto nei capitoli relativi.

L'uditore in capo, che rimane direttamente subordinato al capo del Dipartimento militare federale, è citato in questo articolo per la prima volta.

Giustamente, l'articolo indica, accanto alle istanze amministrative, anche i comandi di truppa direttamente subordinati al Dipartimento. Rinviamo al capoverso 2.

Come sinora, è il Consiglio federale che procede alla subordinazione o all'attribuzione dei servizi. Nuova è, per contro, la sua competenza di cambiare la denominazione dei servizi. Infatti, considerazioni pratiche possono esigere tali cambiamenti e si dovrebbe allora poter procedere senza modificare la legge.

In questo contesto, rileviamo che le misure da prendere nel campo della difesa nazionale totale potrebbero parimente apportare modificazioni nell'organizzazione dei servizi del Dipartimento militare.

*Articolo 168.* Quest'articolo enumera brevemente i compiti dei capi degli organi direttamente subordinati al capo del Dipartimento.

Al capo dello stato maggiore generale è attribuita la direzione della preparazione dell'esercito alla guerra nella misura in cui non compete al capo dell'istruzione o al capo dell'armamento.

Come nuovo compito spetta al capo dello stato maggiore generale di trattare le questioni della pianificazione militare generale secondo le direttive impartitegli.

Nuova è anche la disposizione, secondo cui il capo dell'istruzione vigila sull'uniformità dell'istruzione in tutte le scuole e in tutti i corsi. Sinora, tale funzione è stabilita soltanto nell'ordinanza sulle attribuzioni. Sembra ora giusto di sancirla nella legge.

Le funzioni del capo dell'armamento non richiedono alcun commento particolare. Egli dà un importante contributo alla preparazione materiale alla guerra, compito di cui era sinora responsabile soltanto il capo dello stato maggiore generale.

La definizione dei compiti del direttore dell'amministrazione militare federale è sinora contenuta nell'articolo 179. Tale articolo può essere abrogato. Nuova è la disposizione, per la quale il direttore dell'amministrazione militare federale è segretario generale del Dipartimento militare federale.

*Articolo 168 bis.* È nella legge che devono essere stabiliti la composizione del Comitato di coordinamento e l'obbligo di farvi partecipare il comandante delle truppe d'aviazione e della difesa contraerea nella trattazione degli affari appartenenti al suo settore di competenza.

Ci siamo chiesti se i compiti e le attribuzioni del Comitato di coordinamento debbano essere enumerati singolarmente. Una definizione generale è, però, preferibile. Tuttavia, vanno indicati i due principali campi di attività: la preparazione degli affari a destinazione della Commissione per la difesa nazionale e del Dipartimento militare federale e la liquidazione di quelli assegnatigli dalla Commissione per la difesa nazionale. Nell'ordinanza del Consiglio federale sulle attribuzioni (prescrizioni esecutive) deve essere stabilito che ciascun membro può chiedere la trattazione di affari appartenenti al proprio settore di competenza. In tal modo, è garantito che, nella trattazione degli affari, devono essere considerati, accanto ai punti di vista militari, anche quelli scientifico - tecnici, industriali, economici, finanziari e amministrativi.

*Articolo 168 ter.* Per sottolineare l'importanza della Commissione dell'armamento appare opportuno di sancirla nella legge e di affidare al Consiglio federale la determinazione dei suoi compiti e delle sue attribuzioni.

*Articolo 169, capoverso 1.* Si tratta di una modificazione formale. I capi dei servizi devono sbrigare gli affari del loro servizio non soltanto — come si legge ora nel testo — nei limiti delle prescrizioni del Consiglio federale o del Dipartimento militare federale, bensì nei limiti delle prescrizioni, del tutto in generale.

*Articolo 171, capoverso 5.* Sono qui inseriti a nuovo il capo del Servizio dell'istruzione, il capo del Servizio dell'aiutantura e l'uditore in capo.

*Articolo 179.* Esso può essere abrogato. Rinviamo a quanto abbiamo detto nelle spiegazioni ad articolo 168.

*Articolo 180.* Esso può essere abrogato. Il Servizio tecnico militare è incluso nell'Aggruppamento dell'armamento, i cui compiti sono stabiliti nell'articolo 168.

*Articolo 181, capoverso 1.* Si tratta di modificazioni puramente formali. Da una parte, la denominazione Servizio tecnico militare è sostituita con Aggruppamento dell'armamento e, dall'altra, è inserito il servizio nei parchi dei veicoli a motore dell'esercito. In virtù di provvedimenti di razionalizzazione interni al Dipartimento, questi parchi sono stati sottoposti, alcuni anni fa, all'Intendenza del materiale da guerra, mentre prima appartenevano all'allora Servizio della motorizzazione dell'esercito.

*Articolo 181 bis (nuovo).* Quest'articolo inserisce nella legge, come servizio, l'attuale Direzione degli aerodromi militari.

*Articolo 185, capoverso 2.* Il capo dell'armamento vi è inserito come nuovo membro della Commissione per la difesa nazionale.

*Articolo 186.* Mantenuto è il principio, secondo cui la Commissione per la difesa nazionale è l'organo consultivo supremo per tutte le questioni che riguardano la difesa nazionale militare. Per contro, una definizione generale dei compiti della commissione sostituisce l'attuale incompleto elenco.

Sinora spetta al Consiglio federale di determinare le questioni che possono essere sottoposte alla decisione definitiva della Commissione per la difesa nazionale; ovviamente, una riserva va fatta per le attribuzioni delle Camere federali, del Consiglio federale e del capo del Dipartimento militare.

I capoversi 3 e 4 corrispondono all'ordinamento vigente; tuttavia, il testo dell'articolo 3 è riveduto.

*Articolo 213.* Secondo l'attuale ordinamento, eletto il generale, rimangono sottoposti al Dipartimento militare la Direzione dell'amministrazione militare federale, l'Assicurazione militare, il Servizio tecnico militare, la Scuola federale di ginnastica e sport e il Servizio topografico federale. Tutti gli altri servizi dell'amministrazione federale passano agli ordini del comando dell'esercito: essi sono incorporati nello Stato maggiore dell'esercito, che ne risulta così straordinariamente gravato. Al momento, è allo studio una semplificazione. Allo stato maggiore dell'esercito dovrebbero essere attribuiti soltanto gli uffici amministrativi indispensabili per il comando dell'esercito. Lo Stato maggiore generale diverrebbe così più mobile e più adatto alla guerra. Con l'attuale ordinamento, l'auspicata semplificazione non potrebbe essere operata. È, perciò, opportuno di lasciare al Consiglio federale la designazione degli uffici, che, eletto il Generale, passerebbero al comando dell'esercito.

### 3. Modificazioni di natura formale

*Capo II.* La modificazione del preambolo (art. 69 Cost.) è necessaria per il nuovo articolo 20 *bis*.

*Capo III.* Diverse denominazioni, in parte superate o improprie, sono qui sostituite con altre più proprie e adeguate; sono introdotti qui nuovi termini.

*Capo IV.* Conformemente all'articolo 7 della legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli, RU 1962, 831), l'autorizzazione all'Assemblea federale di emanare atti legislativi contenenti norme di diritto esige l'espressa indicazione che il referendum non può essere chiesto contro di essi. Prima dell'entrata in vi-

gore della legge sui rapporti fra i Consigli (1<sup>o</sup> dicembre 1962), il legislatore ha autorizzato l'Assemblea federale a emanare prescrizioni per i casi enumerati nel capo IV. L'indicazione richiesta nell'articolo 7, capoverso 2, della legge sui rapporti fra i Consigli sarà ora prevista nel capo IV.

*Capo V.* Le disposizioni degli articoli da 101 a 103, 105, capoverso 1, e da 114 a 118 del decreto dell'Assemblea federale concernente l'amministrazione dell'esercito svizzero, sono abrogate, risultando esse, nella misura in cui non sono di natura puramente dichiaratoria, ormai recepite entro gli articoli da 22 a 29 dell'organizzazione militare.

\*  
\* \* \*

La competenza della Confederazione a emanare leggi concernenti l'esercito si fonda sugli articoli da 18 a 22 della Costituzione federale e la sua competenza a emanarne per combattere le malattie trasmissibili o largamente diffuse o di natura maligna (art. 20 *bis* del disegno) sull'articolo 69.

Ci onoriamo di sottoporre alla Vostra approvazione l'allegato disegno di una legge federale che modifica l'organizzazione militare della Confederazione Svizzera.

Gradite, signori Presidente e Consiglieri, l'assicurazione della nostra distinta considerazione.

Berna, 19 settembre 1966.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

**Schaffner**

Il Cancelliere della Confederazione:

**Ch. Oser**

**Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la riorganizzazione del Dipartimento militare e la modificazione dell'organizzazione militare (Del 19 settembre 1966)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9540
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.10.1966
Date	
Data	
Seite	285-339
Page	
Pagina	
Ref. No	10 155 554

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.