00.058

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «per una politica
di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito»**

del 5 luglio 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito», invitandovi a sottoporla senza controprogetto al voto di popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Il disegno del relativo decreto federale si trova in allegato.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

5 luglio 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa popolare «per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito» è stata presentata in forma elaborata il 10 settembre 1999, accompagnata da 110 108 firme valide, dal «Gruppo Svizzera senza Esercito» (GSSE).

Una prima iniziativa popolare «per una Svizzera senza esercito e per una politica globale di pace» era già stata respinta nel 1989 da popolo e Cantoni. La presente iniziativa popolare del GSSE contiene nuovamente la proposta radicale di abolire l'esercito.

In sostituzione dell'articolo sulla difesa, la Costituzione federale (Cost.) dovrebbe sancire il principio secondo cui «la Svizzera non ha esercito». Parallelamente vi sarebbe iscritto un divieto per Confederazione, Cantoni, Comuni e privati di mantenere forze armate militari. Unica eccezione sarebbe la possibilità di partecipare armati a sforzi internazionali per la pace. Il relativo disciplinamento dovrebbe però essere sottoposto esplicitamente al popolo. I compiti civili dell'esercito, per contro, dovrebbero essere integralmente assunti dalle autorità civili.

Si dovrebbe continuare a tenere in considerazione l'articolo costituzionale concernente lo scopo; gli iniziativaisti propongono però una nuova formulazione della politica di sicurezza svizzera. Questa nuova politica di sicurezza avrebbe un'altra impostazione rispetto a quella in vigore. Includendo questioni come la parità dei sessi, l'ambiente, la giustizia sociale ecc., essa acquista una dimensione di politica sociale. Una tale politica di sicurezza presuppone un'idea utopica di società e in questo senso può apparire idealistica.

Per contribuire concretamente a realizzare questa nuova e idealistica politica di sicurezza, gli iniziativaisti propongono anche l'iniziativa popolare «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio volontario per la pace (SCP)» presentata contemporaneamente a quella in esame.

Il presente messaggio si basa sul rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 1999 sulla politica di sicurezza della Svizzera. Sotto diversi aspetti gli interessi e gli obiettivi della politica di sicurezza svizzera che emergono da questo rapporto corrispondono agli ideali degli iniziativaisti. Esso evidenzia tuttavia che l'esercito, pur non essendo effettivamente l'unico strumento di questa politica di sicurezza, vi contribuisce nondimeno in misura decisiva. Un'accettazione dell'iniziativa avrebbe peraltro pesanti conseguenze sulla concezione globale dell'attuale politica di sicurezza svizzera e provocherebbe sull'economia nazionale ripercussioni che non vanno sottovalutate.

Alla luce di queste considerazioni si raccomanda di respingere l'iniziativa popolare; un controprogetto non entra in linea di conto.

Messaggio

1 Considerazioni formali

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 17

¹ La Svizzera non ha esercito.

² È vietato alla Confederazione, ai Cantoni, ai Comuni e ai privati di mantenere forze armate militari. Le disposizioni concernenti la partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace all'esterno della Svizzera sono riservate. Tali disposizioni devono obbligatoriamente essere sottoposte a votazione popolare. Ciò non concerne la partecipazione della Svizzera con unità non armate.

³ I compiti civili finora assicurati dall'esercito come l'aiuto in caso di catastrofe o gli interventi di salvataggio sono ripresi dalle autorità civili della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

Art. 18

La politica di sicurezza della Confederazione ha lo scopo di ridurre le ingiustizie fonti di conflitti all'interno e all'esterno della Svizzera. Essa si basa sui principi della democrazia, dei diritti umani e della gestione non violenta dei conflitti. In particolare la Confederazione promuove l'uguaglianza delle possibilità e l'equità dei rapporti tra i sessi, tra i gruppi sociali e tra i popoli come pure la distribuzione equa e compatibile con l'ambiente delle risorse naturali.

II

Gli articoli 13, 15 secondo periodo, 19-22, 34^{ter} capoverso 1 lettera d, 42 lettera c, 85 numero 9 e 102 numero 11 della Costituzione federale sono abrogati.

III

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 24 (nuovo)

¹ Dopo l'accettazione delle disposizioni costituzionali degli articoli 17 e 18 da parte di popolo e Cantoni non vengono più tenute né scuole reclute, né corsi di ripetizione, né corsi d'istruzione militare.

² Entro dieci anni, gli effettivi dell'esercito devono essere sciolti mentre i suoi apparecchi e le sue infrastrutture vanno attribuiti a usi civili o distrutti.

³ La Confederazione promuove la riconversione delle imprese e delle amministrazioni toccate dal disarmo verso la produzione di beni e servizi civili. Sostiene le regioni e le persone i cui impieghi sono toccati.

1.2 Riuscita

L'iniziativa popolare «per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito» è stata presentata il 10 settembre 1999 dal «Gruppo Svizzera senza Esercito» (GSsE). Con decisione del 21 ottobre 1999 la Cancelleria federale ha stabilito che l'iniziativa popolare è formalmente riuscita con 110 108 firme valide (FF 1999 7740).

1.3 Scadenze

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), sottoponiamo il nostro messaggio concernente l'iniziativa popolare all'Assemblea federale entro un anno dalla sua presentazione, ossia entro il 9 settembre 2000.

Le Camere hanno 30 mesi di tempo dalla presentazione dell'iniziativa, quindi fino al 9 marzo 2002, per decidere se accettarla o meno nel suo tenore (art. 27 cpv. 1 LRC).

1.4 Validità

1.4.1 Unità formale

Un'iniziativa popolare che concerne una revisione parziale della Costituzione federale può essere presentata nella forma di una proposta generica o di un progetto elaborato (art. 139 cpv. 2 Cost.). L'iniziativa popolare «per una politica di sicurezza credibile e una Svizzera senza esercito» è formulata integralmente come progetto elaborato. L'unità formale è quindi rispettata.

1.4.2 Unità materiale

Un'iniziativa popolare può proporre una sola materia come oggetto. L'unità della materia è rispettata se fra le singole parti di un'iniziativa esiste un legame tematico.

Il contenuto dell'iniziativa prevede:

- l'abolizione dell'esercito;
- che i compiti civili dell'esercito come l'aiuto in caso di catastrofe o gli interventi di salvataggio debbano essere ripresi da autorità civili;
- che non sia vietata la partecipazione armata della Svizzera a sforzi internazionali per la pace all'esterno della Svizzera, ma che le disposizioni in merito siano sottoposte separatamente al voto popolare;

- che la politica di sicurezza della Confederazione persegua la riduzione delle ingiustizie fonti di conflitti all'interno e all'esterno della Svizzera.

Nelle disposizioni transitorie è previsto che dopo l'accettazione delle disposizioni costituzionali degli articoli 17 e 18 non vengano più tenute scuole reclute e corsi di ripetizione, e che entro dieci anni esercito e infrastrutture militari vengano soppressi. A tale proposito la Confederazione deve promuovere la riconversione e sostenere le regioni e le persone i cui impieghi sono toccati.

Fra le richieste dell'iniziativa popolare esiste un chiaro legame tematico; è possibile una formazione autentica della volontà popolare, poiché chi approva la richiesta nel suo fondamento, può approvarla in tutti i suoi aspetti. Si persegue l'abolizione dell'esercito e una politica di sicurezza maggiormente orientata verso una gestione non violenta dei conflitti. Si lascia aperta la possibilità di una partecipazione armata della Svizzera a sforzi internazionali per la pace. Anche questa proposta, sulla quale eventualmente si dovrebbe votare separatamente, è di fatto strettamente connessa con la politica di sicurezza. È quindi rispettata anche l'unità materiale quale seconda condizione formale per la validità dell'iniziativa popolare.

1.4.3 Altre esigenze per la validità

Oltre all'unità della forma e della materia, quale esigenza per la validità la Costituzione federale stabilisce (art. 194 cpv. 2) il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale. Conformemente alla prassi delle autorità federali, per la validità di un'iniziativa popolare è necessario inoltre che la disposizione costituzionale sia attuabile.

L'iniziativa popolare non viola disposizioni cogenti del diritto internazionale. La sua attuabilità è data, anche se si può intravedere una certa contraddizione e una certa incoerenza fra il divieto generale di mantenere forze armate militari nonché di organizzare scuole reclute e corsi di ripetizione, e la possibilità di partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace all'esterno della Svizzera. Una simile partecipazione può avvenire unicamente mediante la costituzione di unità a tal scopo, che inoltre dovrebbero essere istruite in modo adeguato anche dal profilo militare. La partecipazione armata implicherebbe ovviamente il mantenimento di un certo equipaggiamento. Gli stessi iniziativaisti devono dunque ammettere che la violenza, a cui in caso di necessità ci si deve opporre con le armi, è a tutt'oggi ancora un'evidenza sociale.

La riserva di una partecipazione a sforzi internazionali può essere comunque intesa in modo tale da includere anche la costituzione di unità speciali nonché la loro istruzione ed equipaggiamento. Questi due punti dovrebbero eventualmente essere esplicitati nelle disposizioni da sottoporre obbligatoriamente al voto popolare. Con questa interpretazione l'iniziativa popolare soddisfa anche il requisito dell'attuabilità.

L'iniziativa è pertanto valida.

Le iniziative popolari che fanno ancora riferimento alla Costituzione federale del 1874 devono essere formalmente adeguate alla nuova Costituzione. La cifra III del decreto federale del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale (RU 1999 2556; FF 1999 151) affida all'Assemblea federale la competenza di procedere a tali adeguamenti.

Nel caso della presente iniziativa non appare necessario modificare materialmente il testo. Va invece modificata la numerazione degli articoli. Nel contempo proponiamo che le due disposizioni principali dell'iniziativa (art. 17 e 18 del testo) siano inserite nella sezione «Sicurezza, difesa nazionale e protezione civile» quali articoli 58 e 59 della nuova Costituzione federale. Per motivi di sistematica, la disposizione sulla politica di sicurezza (art. 18 del testo dell'iniziativa) dovrebbe essere inserita prima. Essa seguirebbe così direttamente l'articolo 57 Cost., che tratta della sicurezza nazionale interna ed esterna. Poiché nell'articolo 140 della nuova Costituzione sono elencati gli affari obbligatoriamente sottoposti a referendum, è in quella sede che bisogna inserire anche le disposizioni concernenti una partecipazione armata della Svizzera a sforzi internazionali per la pace. Infine occorre adeguare gli articoli che dovrebbero essere abrogati conformemente alla cifra II dell'iniziativa. Gli iniziativaisti hanno approvato tali proposte di modifica e hanno inoltre proposto di modificare il titolo della sezione 2 («Politica di pace e sicurezza, protezione civile»).

2

Valutazione generale dell'iniziativa

Nell'articolo 18 gli iniziativaisti esprimono i principi sui quali si fonda l'intera loro concezione della politica di sicurezza. Il loro approccio non si limita alla gestione delle crisi e al sostegno alla pace, ma comprende la democrazia, i diritti umani e la gestione non violenta dei conflitti assegnando alla Confederazione obiettivi generali. Questi vanno ben oltre la politica di sicurezza così come viene generalmente intesa, e toccano tutti gli aspetti della politica sia interna sia internazionale. Gli obiettivi sfociano in una concezione ideale e armonica della società umana: uguaglianza delle possibilità e equità dei rapporti tra i sessi, tra i gruppi sociali e tra i popoli come anche distribuzione equa e compatibile con l'ambiente delle risorse naturali.

Con questa concezione la politica di sicurezza della Svizzera si proporrebbe di migliorare il mondo così da far regnare giustizia, generosità e pace. Affermare però che questa politica di sicurezza idealista debba essere «più credibile» di quella praticata attualmente dalla Svizzera è per lo meno discutibile e può in certi casi apparire presuntuoso. Per decenni la nostra politica di sicurezza ha pur sempre dato buoni risultati. L'obiettivo dell'iniziativa misconosce inoltre le possibilità d'influire e d'intervenire della Svizzera. Una politica che si propone di migliorare il mondo è illusoria e non garantisce alcuna sicurezza immediata, tanto più che nessuno strumento fra quelli proposti ha finora ottenuto risultati tangibili.

Con l'articolo 17, che precede l'articolo con la descrizione dell'intera concezione di una nuova politica di sicurezza, le richieste degli iniziativaisti si riducono all'abolizione dell'esercito. Questo può essere visto come un primo passo sulla via della realizzazione del programma presentato nell'articolo 18. Successivamente occorrerebbe dimostrare in che misura una politica di sicurezza come quella definita dagli iniziativaisti possa essere attuata senza esercito. L'attuale concezione della politica di sicu-

rezza della Svizzera riserva all'esercito un ruolo centrale e irrinunciabile. Tale è peraltro anche la concezione di altri Stati. In nessuno Stato che si trovi in una situazione paragonabile alla nostra in materia di politica di sicurezza, si tenta di abolire l'esercito. Possiamo così ritenere che anche gli altri Paesi condividano manifestamente le nostre valutazioni, secondo le quale anche uno Stato che non si trova in una situazione di minaccia immediata non deve rinunciare allo strumento dell'esercito.

3 Interpretazione dell'iniziativa

3.1 In generale

Per interpretare un'iniziativa popolare occorre partire dal contenuto del testo e non dalla volontà soggettiva degli iniziativaisti. È tuttavia possibile tenere conto di un'eventuale motivazione dell'iniziativa e di opinioni espresse dagli iniziativaisti. Anche le circostanze che hanno favorito il lancio di un'iniziativa possono rivestire un ruolo per interpretarla. Il testo è interpretato seguendo le usuali norme interpretative.

3.2 Mandato di abolire l'esercito

Secondo la volontà degli iniziativaisti l'esercito dovrebbe essere abolito e il mantenimento di forze militari armate di qualsiasi genere essere proibito sia alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni sia ai privati.

Subito dopo l'accettazione delle disposizioni costituzionali non verrebbe quindi più eseguita alcuna istruzione militare. Le unità dell'esercito verrebbero sciolte entro dieci anni. Entro lo stesso lasso di tempo dall'accettazione delle disposizioni costituzionali, inoltre, gli apparecchi e le infrastrutture dell'esercito dovrebbero essere distrutti o adibiti a usi civili.

Soltanto una partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace non sarebbe vietata; un disciplinamento corrispondente dovrebbe dapprima tuttavia essere sottoposto al popolo.

Le unità non armate con le quali la Svizzera potrebbe continuare a partecipare a sforzi internazionali di pace non sarebbero più unità militari ma civili. In questa categoria di unità rientrano attualmente ad esempio il Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe e le unità di polizia civile. Si può però anche immaginare che simili interventi avvengano nel contesto del servizio civile per la pace, previsto dall'iniziativa popolare federale «la solidarietà crea sicurezza: per un servizio civile volontario per la pace (SCP)» presentata contemporaneamente alla presente iniziativa.

3.3 Nozioni da interpretare

3.3.1 «Partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace» (art. 17 cpv. 2)

Come già menzionato, l'iniziativa popolare stessa non prevede disposizioni concrete per una partecipazione armata a interventi internazionali per la pace. Non esclude però che in futuro una tale partecipazione possa essere presa in considerazione. Essa dovrebbe però avvenire sulla base di nuove disposizioni da sottoporre preventivamente al popolo.

L'interpretazione dettagliata di ciò che si deve intendere per «partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace» interverrebbe quindi soltanto nelle disposizioni corrispondenti. Il numero delle persone necessarie, il genere di unità, la relativa istruzione, il materiale e l'armamento idonei, a seconda degli sforzi internazionali per la pace a cui la Svizzera intenderebbe partecipare armata, sarebbero così stabiliti in queste disposizioni.

3.3.2 «Autorità civili della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni» (art. 17 cpv. 3)

L'abolizione dell'esercito renderebbe superflua l'esistenza delle autorità militari sia a livello federale, sia a livello cantonale e comunale. Parallelamente anche i compiti dell'esercito di natura non militare, come l'aiuto in caso di catastrofe o il servizio di salvataggio, dovrebbero essere interamente assunti da autorità civili.

Fra le autorità civili che sarebbero coinvolte vi sarebbero in primo luogo il Dipartimento federale degli affari esteri (in particolare la Divisione Aiuto umanitario e il Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe), mentre a livello cantonale e comunale, la protezione civile e i vigili del fuoco. Queste istituzioni sono già oggi competenti per la protezione contro le catastrofi e il salvataggio; in questi settori l'esercito interviene solo sussidiariamente. I mezzi e le possibilità delle istituzioni civili dovrebbero essere sviluppate ed eventualmente potenziate ulteriormente nel senso indicato dall'articolo 24 delle disposizioni transitorie, mediante il trasferimento di determinati mezzi militari.

3.3.3 «Ingiustizie fonti di conflitti» (art. 18)

Con questa nozione s'intendono i problemi che per gli iniziativaisti sono centrali e vanno affrontati seguendo nuovi criteri politici. Gli iniziativaisti ritengono che gli attuali criteri in materia di politica di sicurezza non diano risposte soddisfacenti a questi problemi.

Le «ingiustizie fonti di conflitti» sono viste soprattutto nell'ambito della socialità e dell'ecologia: nel settore delle sicurezze sociali che per decenni avrebbero garantito alla Svizzera benessere e stabilità e che attualmente sarebbero in pericolo; nella questione dell'integrazione europea, che rischia di spaccare il Paese; nella violenza nell'ambiente di vita quotidiano nonché nell'incremento del traffico e del consumo di energia con le relative ripercussioni ecologiche.

Gli iniziativisti menzionano inoltre un aumento a livello mondiale dei contrasti sociali, conflitti provocati da mercati finanziari senza controllo e la distruzione dell'ambiente che induce milioni di persone a fuggire.

Secondo gli iniziativisti tutti questi problemi starebbero provocando instabilità politica e sociale, irrimediabile con mezzi militari. Gli iniziativisti chiedono piuttosto una politica di sicurezza che si fondi sulla gestione non violenta dei conflitti e persegua l'eliminazione di queste ingiustizie fonti di conflitti promuovendo l'uguaglianza delle possibilità e l'equità dei rapporti tra i sessi, tra i gruppi sociali e tra i popoli come pure la distribuzione equa e compatibile con l'ambiente delle risorse naturali.

3.3.4 «Usi civili» di apparecchi e infrastrutture dell'esercito (art. 24 cpv. 2)

Il capoverso 2 dell'articolo 24 prevede che dopo lo scioglimento delle unità dell'esercito gli apparecchi e le infrastrutture militari siano adibiti a usi civili o distrutti. Ne potrebbero trarre vantaggio istituzioni come l'aiuto in caso di catastrofe o il servizio di salvataggio. È preso in considerazione tutto ciò che può continuare ad essere utilizzato a scopi civili, mentre gli apparecchi e le infrastrutture rimanenti dovrebbero essere distrutti.

3.3.5 «Riconversione ... verso la produzione di beni e servizi civili» (art. 24 cpv. 3)

L'articolo 24 capoverso 3 consentirebbe di offrire alternative valide alle persone che perderebbero il loro posto di lavoro in seguito all'abolizione dell'esercito. A tale proposito gli iniziativisti considerano innanzitutto due possibilità:

In primo luogo dovrebbero venire istituiti nuovi compiti derivanti dall'uso civile o dallo smaltimento ecologico delle scorte di materiale, delle armi, dei veicoli, delle costruzioni militari eccetera, nonché dall'eliminazione dei danni all'ambiente causati dall'esercito e dal riutilizzo dei terreni utilizzati precedentemente a scopi militari.

In secondo luogo la Confederazione dovrebbe impegnare una parte degli impieghi militari risparmiati a favore di programmi d'investimento che siano d'incentivo all'economia e agli sforzi di riconversione delle aziende toccate per creare posti di lavoro in ambito civile. Gli iniziativisti esemplificano affermando che le aziende d'armamento potrebbero specializzarsi nell'eliminazione di frigoriferi, nella produzione di dischi di frizione per auto, nella fabbricazione di componenti di Airbus oppure nel riciclaggio di batterie. Sono peraltro esempi già oggi parzialmente in atto presso la RUAG Svizzera SA che deve compensare l'attuale riduzione delle esigenze nel settore dell'armamento.

3.4 Conseguenze giuridiche dell'iniziativa

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe, entro dieci anni dalla sua accettazione, lo scioglimento di tutte le unità dell'esercito e l'attribuzione dei relativi apparecchi e

installazioni a usi civili o la loro distruzione. L'obbligo di prestare servizio militare e servizio civile sostitutivo decadrebbe.

Le disposizioni costituzionali proposte si rivolgono alla Confederazione stessa e il loro significato giuridico è sufficientemente chiaro. In caso di un'eventuale accettazione, le disposizioni relative al divieto di mantenere forze armate militari avrebbero conseguenze giuridiche immediate. Per la partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace, per il trasferimento ad autorità civili di compiti finora assunti dall'esercito nonché per misure di riconversione e ristrutturazione sarebbero per contro necessarie disposizioni esecutive. Inoltre si dovrebbero abrogare gli atti legislativi che disciplinano esclusivamente il settore militare e quelli che vi sono tematicamente connessi (legge militare, legge sul servizio civile, legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare ecc.).

4 Il ruolo dell'esercito nella politica di sicurezza della Svizzera

Il 7 giugno 1999 abbiamo licenziato il nuovo rapporto sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIC 2000), che abbiamo sottoposto al Parlamento (FF 1999 6561). Questo rapporto presenta in modo esaustivo la politica di sicurezza della Svizzera e il ruolo dell'esercito. L'Assemblea federale ne ha preso conoscenza approvandolo (Consiglio nazionale 10 dicembre 1999, Consiglio degli Stati 21 marzo 2000).

4.1 Interessi e obiettivi della politica di sicurezza della Svizzera

Conformemente all'articolo 2 della Costituzione federale, la Confederazione svizzera tutela la libertà e i diritti del popolo e salvaguarda l'indipendenza e la sicurezza del Paese. Essa promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese. Provvede ad assicurare per quanto possibile pari opportunità ai cittadini. Si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico.

I nostri *interessi* sono determinanti per l'orientamento e il contenuto della nostra politica di sicurezza: salvaguardia dei valori democratici e della pace in Europa, stabilità dell'intero contesto strategico importante per il nostro Paese, minor utilizzazione possibile della forza entro e fuori delle nostre frontiere, conservazione delle basi vitali per la nostra popolazione, mantenendo funzionanti i sistemi vitali sia all'interno del Paese sia in Europa e nel mondo.

Dal mandato costituzionale e da questi interessi risultano gli obiettivi seguenti in materia di politica di sicurezza:

Vogliamo decidere autonomamente i nostri affari sia all'interno del Paese sia nei confronti dell'estero, senza che la nostra libertà di decisione possa essere pregiudicata dalla minaccia o dall'uso della violenza diretta o indiretta.

In situazioni normali, intendiamo assicurare la maggior indipendenza e libertà d'azione possibili con mezzi politici. Ciò è senz'altro compatibile con gli impegni internazionali che assumiamo liberamente, se, dopo una ponderazione democratica e

za deve tenere conto di questa evoluzione dei rischi, senza perdere di vista tuttavia i rischi di natura militare che continuano ad esistere. Per poterli controllare la Svizzera necessita di un esercito che sia uno degli strumenti della sua politica di sicurezza.

4.3 **Compiti in materia di politica di sicurezza**

I compiti dell'esercito sono: fornire i contributi per il sostegno internazionale alla pace e la gestione delle crisi, la sicurezza del territorio e la difesa nonché gli impieghi sussidiari per la prevenzione e la gestione di pericoli esistenziali. Tutti e tre i compiti hanno un'importanza fondamentale per la sicurezza della Svizzera.

Grazie a una partecipazione adeguata agli sforzi internazionali per il *sostegno alla pace e la gestione delle crisi*, l'esercito diventa uno strumento essenziale per la tutela degli interessi svizzeri e la solidarietà nel contesto strategico importante per la nostra sicurezza. I suoi contributi comprendono l'invio di personale militare e di contingenti di truppa allo scopo di promuovere la stabilità e gestire le crisi nell'ambito di mandati legittimati dal diritto internazionale nonché la preparazione per tali impieghi nel quadro di accordi bilaterali o multilaterali con altre forze armate. È però sempre stato sottolineato che le operazioni a cui avrebbe partecipato la Svizzera non sarebbero dovute essere operazioni d'imposizione della pace. La nostra partecipazione può avvenire unicamente nel quadro del diritto in materia di neutralità e della politica di neutralità svizzera.

Il compito dell'esercito per quanto riguarda la *sicurezza del territorio e la difesa* consiste nel proteggere la popolazione e lo Stato dall'utilizzazione della violenza di portata strategica. Già al di sotto della soglia bellica, l'esercito protegge settori e installazioni strategicamente importanti e contribuisce in tal modo alla sicurezza e alla stabilità all'interno del Paese e nel nostro contesto. Se la Svizzera è minacciata militarmente, l'esercito difende la popolazione, il territorio e lo spazio aereo e procura al Governo federale la massima libertà d'azione.

Il contributo dell'esercito per quanto riguarda la *prevenzione e la gestione dei pericoli che minacciano le condizioni d'esistenza* consiste nel partecipare all'aiuto in caso di catastrofe, agli impieghi d'appoggio (p. es. assistenza nel settore dei rifugiati) e di sicurezza (p. es. protezione di opere, aiuto alla polizia o al Corpo delle guardie di confine). In tutti questi casi, i mezzi idonei dell'esercito saranno impiegati sussidiariamente, sotto la responsabilità operativa delle autorità civili, e in primo luogo quando i mezzi civili, per quanto riguarda il personale il materiale o il tempo, non sono più sufficienti o quando occorre svolgere un compito fondamentale (d'importanza nazionale).

Questa triplice missione richiede che l'esercito passi dalla strategia dell'effetto deterrente ottenuto grazie alle proprie capacità di difesa e di resistenza (dissuasione) a una strategia di cooperazione a più componenti, da un lato nell'ambito della gamma degli strumenti nazionali della politica di sicurezza e, dall'altro, mediante il rafforzamento reciproco dei dispositivi di sicurezza con gli Stati partner e con sforzi di stabilizzazione del contesto strategico comune. L'esercito di conseguenza deve sviluppare la sua polivalenza ed essere orientato alla gestione di compiti numerosi e differenziati.

Per quanto concerne il compito di *sostegno alla pace e gestione delle crisi*, l'esercito deve essere in grado di impiegare, dopo una breve preparazione, formazioni

modulari per un lungo periodo in un'area di crisi, soprattutto in Europa, e ciò in cooperazione con altre forze armate. A tale scopo, nei prossimi anni l'esercito svilupperà in maniera coerente le proprie capacità di cooperazione internazionale nel campo della sicurezza, promuovendo l'interoperabilità. Esso deve acquisire e rafforzare la sua capacità di cooperazione multinazionale mediante l'adeguamento delle sue strutture, del suo equipaggiamento e dell'istruzione.

In merito al compito della *sicurezza del territorio e della difesa*, l'esercito deve essere in grado, simultaneamente e dopo una breve preparazione, di eseguire numerosi impieghi di sicurezza del territorio (p. es. controllo e protezione dello spazio aereo, sicurezza di lunghi settori di frontiera, protezione di settori chiave, mantenere aperte le trasversali, nonché protezione di installazioni per l'allarme, l'informazione e la condotta). L'esercito, inoltre, mantiene la capacità di respingere gli attacchi militari.

Per essere in grado di contribuire alla *prevenzione e alla gestione dei pericoli che minacciano le condizioni d'esistenza*, l'esercito deve potere, dopo una breve preparazione, eseguire contemporaneamente numerosi impieghi sussidiari di lunga durata. Mediante impieghi sussidiari sotto la responsabilità civile, deve appoggiare le capacità operative delle autorità politiche, assicurare settori e località importanti nonché installazioni vitali, proteggere la popolazione dalla violenza massiccia e fornire aiuto in caso di catastrofi e di altre situazioni d'emergenza.

Questa esigenza di polivalenza e flessibilità richiede un alto grado di prontezza, un equipaggiamento e un'istruzione delle truppe moderni.

5 Consequenze di un'accettazione dell'iniziativa

5.1 Sulla politica di sicurezza

Il RAPOLSIC 2000 evidenzia come, nonostante i notevoli cambiamenti del contesto strategico della Svizzera l'esercito continui ad avere importanti missioni da adempiere:

Il compito difensivo dell'esercito è stato effettivamente oggetto di una nuova valutazione, ma non per questo è superato. I due altri compiti, ossia il sostegno alla pace e la gestione delle crisi, nonché la prevenzione e la gestione dei pericoli esistenziali sono attualmente preponderanti a causa della loro più alta probabilità. L'esercito ha già dimostrato di essere in grado di adattarsi a un nuovo contesto e a nuove sfide in materia di politica di sicurezza, come è stato il caso della riforma Esercito 95, risposta alla fine della guerra fredda. Attualmente l'elaborazione della riforma Esercito XXI intende rispondere a una situazione di minaccia che ha subito nuovi cambiamenti. L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe quindi una modifica fondamentale dell'intera concezione della nuova politica di sicurezza svizzera, che verrebbe privata di uno strumento di capitale importanza. Oltre a rinunciare alla propria capacità di difesa militare, la Svizzera limiterebbe considerevolmente le proprie possibilità di contribuire al sostegno internazionale alla pace.

È vero che in quest'ultimo settore (*sostegno alla pace e gestione delle crisi*) l'iniziativa prevede la possibilità di una partecipazione armata a sforzi internazionali per la pace, ma l'ampiezza di questa partecipazione e i relativi mezzi a disposizione sono questioni del tutto aperte che sarebbero definite soltanto dopo l'accettazione dell'iniziativa. Visto che l'istruzione dovrebbe essere immediatamente sospesa e le scorte e il materiale smantellati e che le disposizioni relative al sostegno alla pace potreb-

bero essere emanate soltanto successivamente, in un primo tempo la Svizzera non sarebbe neanche in grado di assumere questo compito. In effetti per adempierlo occorrerebbe innanzitutto elaborare alternative. D'altro canto è internazionalmente riconosciuto che la capacità di sostegno armato alla pace si fonda sulle capacità militari generali di un esercito. La rinuncia a un esercito incaricato della difesa avrebbe quindi anche ripercussioni negative sul sostegno alla pace.

Per quanto riguarda la *sicurezza del territorio e la difesa*, è innegabile che oltre ai conflitti militari esistono pericoli e minacce di altro genere, la cui ampiezza costituisce per certi versi una sfida per l'intera comunità internazionale. Anche il nuovo rapporto sulla politica di sicurezza ha tenuto conto di questi aspetti. Sarebbe per contro irresponsabile sostenere che il pericolo di un attacco militare sia oggi definitivamente escluso. D'altro canto nessuno è in grado di prevedere con sicurezza quale sarà l'evoluzione della situazione della politica di sicurezza nel corso dei prossimi quindici o vent'anni. In caso di accettazione dell'iniziativa, si dovrebbe quindi esaminare la possibilità di proteggersi dai pericoli di natura militare mediante l'adesione a un'alleanza militare (tenendo conto del fatto che, durante i negoziati di adesione, la Svizzera occuperebbe una posizione piuttosto debole per il fatto che non fornirebbe forze armate all'alleanza). Una tale adesione produrrebbe inevitabilmente una situazione di dipendenza e implicherebbe necessariamente l'abbandono della neutralità. Indipendentemente comunque da un'eventuale adesione a un'alleanza, l'accettazione dell'iniziativa non consentirebbe praticamente più di mantenere lo statuto di neutralità permanente della Svizzera. Nel nostro messaggio del 25 maggio 1988 sulla prima iniziativa per l'abolizione dell'esercito (FF 1988 II 854, 863 segg.) avevamo già ampiamente argomentato che in caso di abolizione dell'esercito, la Svizzera non sarebbe più in grado di svolgere il compito attribuito dal diritto internazionale in quanto Paese permanentemente neutrale, ossia predisporre i mezzi militari necessari e ragionevolmente esigibili per assicurare la propria difesa.

Nel settore della *prevenzione e della gestione dei pericoli che minacciano le condizioni d'esistenza*, infine, l'esercito rappresenta un partner prezioso nell'ambito della collaborazione con le autorità civili sia in patria sia all'estero. I mezzi e l'infrastruttura di cui l'esercito ha bisogno per i suoi primi due compiti, possono essere ragionevolmente utilizzati in questo ambito. Questo avviene in particolare per gli aiuti in caso di catastrofe: cure mediche, protezione ABC, approvvigionamento in beni di prima necessità, trasporti, trasmissioni, materiale di salvataggio, allarme, servizi meteorologici e delle valanghe, servizi veterinari.

In caso di accettazione dell'iniziativa la capacità della Svizzera di gestire le catastrofi verrebbe decisamente indebolita per lo meno fino all'istituzione di un corpo di salvataggio professionale con un ampio raggio d'azione permanentemente pronto a intervenire.

5.2 Sull'economia nazionale

Le ripercussioni sull'economia nazionale non costituiscono di per sé l'aspetto centrale di questa iniziativa. La discussione riguarda innanzitutto lo sviluppo di un'altra politica di sicurezza e non i costi dell'esercito o i possibili risparmi che deriverebbero da una sua abolizione. È tuttavia evidente che tale abolizione avrebbe ripercussioni molto importanti sull'economia nazionale, attualmente quantificabili soltanto con riserva. L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe la perdita di un gran nume-

ro di posti di lavoro, innanzitutto a livello federale ma poi anche a livello dei Cantoni. Soltanto una parte di questi lavoratori potrebbe senz'altro trovare un'occupazione nell'economia privata. Lo stesso discorso vale anche per ampi settori dell'economia nazionale che beneficiano dei mandati dell'esercito, in particolare nell'industria dell'armamento (RUAG). Anche una riconversione della produzione verso beni e servizi civili non potrebbe evitare una sensibile diminuzione di posti di lavoro.

A ciò si aggiunge che determinate regioni di montagna, regioni periferiche economicamente deboli nonché settori socialmente svantaggiati della popolazione sarebbero anche direttamente toccati da un'abolizione dell'esercito. Anche le spese causate dallo stazionamento delle truppe hanno la loro importanza sia per le popolazioni interessate sia per il commercio e l'artigianato.

È vero che l'economia non dovrebbe più sopportare i costi indiretti del sistema di milizia. Durante una fase di transizione relativamente lunga, per contro, la soppressione dell'esercito comporterebbe costi non quantificabili dettati dai necessari piani sociali. Anche l'assicurazione contro la disoccupazione sarebbe fortemente sollecitata.

L'accettazione dell'iniziativa avrebbe importanti conseguenze non soltanto nel settore del personale ma anche in quello del materiale. È già fin d'ora evidente che non tutti i veicoli, apparecchi e installazioni dell'esercito potrebbero essere attribuiti a usi civili. Una parte potrebbe essere venduta. Come sottolineano gli iniziattivisti, però, una parte ben più importante dovrebbe essere distrutta. Il ricavato delle vendite dovrebbe di conseguenza essere destinato alla liquidazione delle munizioni e del materiale che per la gran parte è impossibile vendere.

Occorre infine non sottovalutare il fatto che la produzione e la manutenzione di materiale d'armamento complesso costituisca anche una fonte di know-how che può essere sfruttato per la produzione di beni civili per quanto riguarda i materiali e i processi produttivi.

In sintesi, si può stabilire che il trasferimento dei mezzi finanziari verso nuove priorità in materia di *politica di sicurezza* non è per nulla possibile nelle proporzioni auspiccate.

6 Valutazione dell'iniziativa

6.1 Precursori dell'iniziativa

Nel corso degli ultimi cinquant'anni sono state presentate numerose iniziative che perseguivano una drastica riduzione delle spese militari o un indebolimento diretto o indiretto dell'esercito svizzero: si pensi alle due iniziative Chevallier, del 2 dicembre 1954 «per una riduzione temporanea delle spese militare (tregua nell'armamento)», e del 17 ottobre 1956 «per una limitazione delle spese militari», all'iniziativa del 12 settembre 1986 «per una Svizzera senza esercito e una politica globale di pace», all'iniziativa popolare del 1° giugno 1992 «per una Svizzera senza nuovi aviogetti da combattimento», all'iniziativa popolare del 24 settembre 1992 «per meno spese militari e più politica di pace», all'iniziativa popolare del 26 marzo 1997 «risparmi nel settore militare e della difesa integrata - per più pace e posti di lavoro con un futuro» (Iniziativa ridistributiva). Il 12 dicembre 1986 è stata presentata l'iniziativa popolare «per una Svizzera senza esercito e una politica globale di pace»: era la prima iniziativa che chiedeva l'abolizione completa dell'esercito e il suo tenore era molto simile a quello della presente iniziativa.

6.2 Conclusioni

L'accettazione della presente iniziativa indebolirebbe la Svizzera di fronte ai rischi militari che continuano a sussistere, anche se questi sono minori rispetto al passato. Inoltre, verrebbe limitata anche la capacità della Svizzera di partecipare efficacemente ad operazioni di sostegno alla pace.

Per la Svizzera l'abolizione dell'esercito comporterebbe comunque pesanti conseguenze: innanzitutto significherebbe un più grande isolamento sul piano internazionale poiché in molti settori importanti della politica di sicurezza non sarebbe più possibile una cooperazione internazionale o lo sarebbe solo in maniera limitata. Inoltre, saremmo costretti a esaminare seriamente l'eventualità di aderire a un'alleanza militare per proteggerci sia dai nuovi pericoli sia da quelli classici. Senza forze militari proprie ciò equivarrebbe immancabilmente a una dipendenza politica e comporterebbe la rinuncia alla neutralità. Gli obiettivi in materia di politica di sicurezza che vorrebbero stabilire gli iniziattivisti sono per lo più già contemplati nella nostra politica di sicurezza. Possiamo anche menzionare in questa sede gli sforzi profusi negli ultimi anni per risparmiare nel settore della difesa nazionale. L'abolizione dell'esercito non rappresenta tuttavia una risposta ai problemi che sussistono: non contribuisce di per sé a eliminare le ingiustizie che provocano i conflitti. Per contro uno Stato indipendente, autonomo e dotato di strutture solide sarà meglio in grado di agire contro tali ingiustizie e di essere un partner credibile a livello di cooperazione internazionale e capace di fornire un contributo decisamente più importante per combatterle.

Popolo e Cantoni sono invitati a valutare coscientemente le pesanti conseguenze che deriverebbero da un'accettazione dell'iniziativa: l'iscrizione nella Costituzione federale della rinuncia a un proprio esercito farebbe della Svizzera un Paese senza difesa, indebolirebbe il suo ruolo costruttivo nella promozione internazionale della pace e creerebbe importanti problemi economici; minerebbe inoltre anche la sua credibilità quale Stato neutrale, indipendente e stabile.

2238