

Zeitschrift: Rivista militare della Svizzera italiana
Herausgeber: Lugano : Amministrazione RMSI
Band: 37 (1965)
Heft: 6

Artikel: Osservazioni sul problema esercito e protezione civile
Autor: Kurz, H.R.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-245848>

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 12.05.2025

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

Osservazioni sul problema esercito e protezione civile

Col. H. R. KURZ

I

Appare a molti un po' strana la constatazione e l'affermazione che alla base di una protezione civile ben funzionante ci sia sempre la totalità di una prossima guerra; che la guerra totale chiami a una totale difesa della patria. Purtroppo è più che vero e spesso non ci si rende conto di ciò che essa esattamente significhi. La parola «guerra totale» è diventata una formula comune, alla quale ci si è abituati, che si prende alla leggera, inconsci di quale raccapricciante significato essa racchiuda. Di tanto in tanto è necessario riflettere su queste cose.

La caratteristica essenziale e decisiva del concetto di «guerra totale» è l'eliminazione di ogni distinzione tra fronte e retroterra civile. Tranne qualche eccezione — si pensi alla guerra civile americana — fino alla prima guerra mondiale, gli eventi bellici erano principalmente faccende militari, che si disputavano fra le potenze militari delle singole nazioni, soprattutto fra gli eserciti di terra e sul mare. Le popolazioni delle nazioni partecipanti alla guerra non furono in generale colpite direttamente, salvo che avessero la sfortuna di vivere in zona di guerra. La guerra si svolgeva fra gli stati e le loro forze militari, non tra i popoli.

La guerra economica, con i suoi provvedimenti di blocco in mare e su terra ebbe, per la prima volta durante la prima guerra mondiale, gravi conseguenze per le azioni militari, che cominciarono ad essere dirette anche sulle popolazioni nemiche. Al principio della seconda guerra mondiale la propaganda tedesca ha cercato di far passare questa nuova forma di guerra come «condotta di guerra» anglosassone di un

«continentale», vale a dire come pura condotta militare, trascurò però appositamente l'allargamento sopravvenuto della guerra totale aerea (Varsavia, Rotterdam, Coventry!) introdotto da parte tedesca, dopo aver avuto inizio con la guerra civile spagnola. Questo bombardamento contro l'interno del continente e sulle città segnò durante lo svolgersi della seconda guerra mondiale un progresso orribile. Poco prima della fine della guerra si ebbe infine l'impiego della bomba atomica; Hiroshima e Nagasaki sono punti culminanti terribili nella storia degli orrori della già non povera guerra totale.

Dopo la guerra lo sviluppo tecnico è continuato a un'andatura inaudita. L'arma atomica ha conosciuto un'intensificazione così completa ed è stata tanto migliorata nei suoi modi d'impiego, tattici e strategici, che oggi si può con essa raggiungere praticamente ogni obiettivo. Le armi aeree furono intensificate e perfezionate, le telearmi di tutti i tipi permettono di colpire con precisione ogni punto della terra. La guerra può raggiungere la popolazione civile ovunque; non inizia alla frontiera, ma può colpire subito tutto il paese. Un'altra forma della guerra totale infine, ha visto nel dopoguerra uno sviluppo che ci riempie di preoccupazioni: la cosiddetta «guerra fredda» con tutte le sue forme che dalla fine della guerra tiene il mondo in ansia e che in sostanza non è che la conseguenza della minaccia della bomba atomica; siccome ogni guerra atomica nasconde in sé il pericolo di condurre a una guerra mondiale totale, senza possibilità per nessun avversario di vincere qualcosa, è diventata un surrogato della guerra fredda, che vuol vietare un allargamento verso la «guerra calda» e che ha compiuto il suo dovere quando le riesce di raggiungere la sua meta, senza che sia sparato un colpo. I mezzi di questa «guerra», che si svolge soprattutto contro il morale e la preparazione interna dell'avversario, sono illimitati; essi vanno dalla propaganda, dallo spionaggio, dalla sobillazione, dal sabotaggio fino alla minaccia dello stato nella sua esistenza. I popoli devono essere armati anche contro questo sistema di minaccia morale.

La totalità di questa minaccia della guerra moderna non consiste solo nel fatto che tutta la nazione si trova al fronte, ma anche nella circostanza che l'attaccante non conosce limiti nella scelta dei suoi mezzi. La guerra odierna, cerca più in là dei mezzi bellici usati fino ad

oggi e si serve di ogni mezzo, dal quale spera un successo. Di fronte a questa molteplicità di minacce, la totalità della difesa d'una nazione deve consistere nel fatto che essa in una guerra, oltre alle minacce, in certo qual modo classiche — quelle delle armi militari — deve tener conto anche delle forme moderne di pericolo, che si rivolgono non solo contro l'esercito, ma anche contro la popolazione. Accanto alla difesa militare ci dev'essere la sicurezza contro i pericoli della guerra economica; la nazione deve essere protetta dai terrori dei bombardamenti aerei sulle città abitate, sulle attrezzature di produzione e sugli impianti del traffico, e infine deve impostare la lotta contro ogni forma di indebolimento del fronte interno. La difesa militare è ancora e solamente un importante settore di difesa nella guerra moderna. La difesa non dipende più, oggi, da un'unica colonna, ma dalle quattro colonne della «difesa nazionale», ognuna delle quali ha la funzione di un elemento portante «L'edificio» della difesa nazionale svizzera ha un fondamento sicuro solo quando vien sostenuto da tutte le quattro colonne: la militare, l'economia, la civile e la difesa spirituale. E' questa l'essenza della difesa totale della nazione, che corrispondendo alla totalità delle possibilità di attacco, assicura al paese una sicurezza in ogni campo dove possa sorgere un pericolo.

II

Niente può meglio contrassegnare i grandi pericoli, ai quali sarà esposta la popolazione civile in una futura guerra, della constatazione che il soldato al fronte, in futuro, affronterebbe minori pericoli. Questa assurda constatazione è documentata dalle impressionanti statistiche delle due ultime guerre mondiali.

Mentre nella prima guerra mondiale accanto a 9,2 milioni di morti militari, si ebbero solo 500.000 morti fra la popolazione civile, nella seconda guerra mondiale morirono 26,8 milioni di soldati e un numero quasi uguale di persone civili, cioè 24,8 milioni. In vista dell'odierno sviluppo delle armi bisogna temere che in una prossima guerra le perdite della popolazione civile superino quelle delle truppe combattenti. Il soldato mobilitato si trova in una collettività di militari pronti, in vista delle lotte, ad aiutarsi vicendevolmente: ha in mano i mezzi più

moderni per una difesa passiva, il servizio sanitario, compagni preparati ad aiutare, un servizio ABC, e, secondo le possibilità, un impeccabile servizio di rifornimento, che gli prepara tutto quanto egli usa per vivere e lottare; e infine, egli gode della protezione d'un diritto di guerra. Tutto questo manca alla popolazione civile. In gran parte essa è lasciata a se stessa. Durante la guerra non solo mancano le persone più forti, gli uomini in età di servire; noi siamo ben all'inizio dell'espletazione dei provvedimenti civili passivi, e ancora molto lontani da quelle condizioni di preparazione, che sono assolutamente necessarie, e che l'esercito ha già raggiunto.

Dobbiamo riconoscere i pericoli di questa situazione, e dobbiamo impegnarci con tutte le nostre forze, perchè le lacune ancora esistenti vengano presto colmate. La difesa militare della patria è priva di valore, se la si guarda dal profilo civile. La difesa dell'esercito dev'essere completata nell'ambito civile con un'uguale preparazione. L'aggressore attaccherà prima città e villaggi non in prima linea, perchè ha interesse a distruggere il paese; simili attacchi contro obiettivi civili sono sempre più parte della condotta della guerra totale. Con attacchi terroristici all'interno del paese si vuol spezzare la resistenza del popolo ed indebolire la difesa militare. Se il fronte interno crolla, l'esercito non può continuare a lottare da solo. L'esercito dipende dall'interno del paese; se esso è demoralizzato o annientato, l'esercito si trova come sospeso nel vuoto, non può vivere da solo. L'esercito ha interesse ad un fronte interno solido, necessita di una forte protezione civile, per evitare di perdere la lotta dall'interno.

Stabiliamo quindi che l'esercito necessita un'intensificata protezione civile.

Il soldato che si trova di fronte al nemico attaccante può adempiere il suo difficile compito solo se esso ha un significato; appunto quando la sua lotta aiuta coloro per i quali egli ha impugnato le armi, per tenerli lontani dal terrore della guerra. Il soldato combattente deve sapere che, secondo le possibilità, ci si occupa dei suoi cari, di sua moglie e dei suoi figli, che essi non sono lasciati in balia del nemico, mentre egli si scontra con l'aggressore. Se il soldato non ha questa sicurezza, si trova con un peso inumano sull'anima. L'esercito può dare il meglio nella lotta solo quando gli vien tolto questo peso psicologico. La

protezione civile è per questo una premessa per la combattività dell'esercito. Non è una concorrente della truppa, ma la sorella minore. Devono tenersi per mano e proteggersi a vicenda. Vi è un'interdipendenza che può dare un esito positivo solo se ambedue i settori sono efficienti.

La stessa non può essere attenuata in nessun modo, perchè nella nostra situazione di piccolo stato una divisione è quasi impossibile. Già per il fatto che la lotta definitiva del nostro esercito sarà condotta sull'Altipiano, fittamente abitato, non esisterà quasi divisione tra fronte e zone abitate; il fronte scorre sempre in qualche modo in luoghi abitati. Questa comunione di condotta militare e di vite civili, pone l'esercito di fronte a compiti tecnici, spirituali e umanitari. Siccome un'evacuazione della popolazione civile in grande stile non può, per parecchi motivi, nemmeno essere pensata, azioni di guerra avranno sempre luogo in zone abitate. Qui troviamo un grande aiuto per le truppe, ma d'altra parte nascono anche enormi compiti, perchè l'assistenza alla popolazione è compito della truppa. Dove la popolazione e le truppe si trovano spalla a spalla c'è il miglior terreno per la formazione di voci tendenziose e per pericolose apparizioni di panico. La truppa deve prevenire anche questo. Tutti questi compiti significano un onere rilevante. Siccome il servizio territoriale non può portare da solo questo peso, la truppa combattente darà il suo aiuto, con il pericolo che l'attuazione del suo compito principale ne venga indebolito. L'esercito ha un vitale interesse alla preparazione della protezione della popolazione civile, così da non dover attingere troppo alle sue forze per l'adempimento di simili bisogni e quindi dedicarsi completamente ai suoi compiti. L'esercito dipende anche da questo punto di vista da una protezione civile veramente efficace.

III

La protezione civile svizzera è un'organizzazione a carattere civile. La spiegazione programmatica dell'articolo 1, paragrafo 1, della legge sulla protezione civile del 1962 non modifica questo concetto: «La protezione civile è una parte della difesa nazionale». Nel secondo paragrafo viene espressamente indicato che la protezione civile trova

la sua espressione nel fatto che viene inquadrata, istruita e equipaggiata come un'organizzazione civile, sottoposta non al Dipartimento militare, ma al Dipartimento di giustizia e polizia e concentrata nell'Ufficio federale della protezione civile. Questa chiara divisione tra protezione civile ed esercito è fondata su alcuni principi importanti.

1. La decisione di definire la protezione civile un'organizzazione non militare ha, accanto a motivi politici, soprattutto la sua ragione nel diritto delle genti. Come constata il Consiglio federale nel suo messaggio del 1961, si deve tener presente il IV accordo di Ginevra del 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra, che all'articolo 63, paragrafo 2, promuove speciali privilegi in caso di occupazione di un paese da parte d'una potenza straniera, per «organizzazioni con carattere non militari», quali vengono per esempio accordati alla Croce Rossa. Anche se nelle decisioni del IV accordo di Ginevra non si trova un obbligo assoluto per il popolo di organizzare la protezione civile su un'organizzazione civile e di sottomettere la sua amministrazione a un dipartimento civile, si ritenne giusto in Svizzera di adottare questa via.

«In considerazione di azioni di guerra future — disse il Consiglio federale nel 1960 in risposta a una piccola interrogazione — appare indicato di non dare al nemico alcun motivo per provvedimenti contro un'organizzazione e i suoi membri cui sia affidata la protezione della popolazione civile».

Anche se in occasione dell'ancoramento legale e organizzativo della nostra protezione civile il riguardo al diritto delle genti ha avuto la sua parte, non si può per questo concludere che il diritto internazionale dia piena ed efficace protezione all'organizzazione della protezione civile. Ricerche in questa direzione furono fatte in occasione della diciannovesima conferenza internazionale della Croce Rossa del 1957 a Nuova Delhi, che si prefisse però mete troppo lontane, in quanto voleva creare una generale protezione secondo il diritto delle genti per la popolazione civile prima delle azioni di guerra. In conseguenza della constatazione che il IV accordo di Ginevra del 1949 valeva essenzialmente solo per il caso di un'occupazione del territorio da parte del nemico, dovettero essere elaborate a Nuova

Delhi prescrizioni per la popolazione civile di fronte a vere azioni di guerra.

Il «Progetto delle regole per la limitazione dei pericoli, ai quali è esposta la popolazione civile in tempo di guerra» presentato alla conferenza, conteneva pure una disposizione descrittiva dei diritti dell'organizzazione della protezione civile, creando privilegi speciali. Le proposte di Nuova Delhi non sono andate più in là dello stadio di progetto e non si può contare — con dispiacere — entro un tempo ragionevole, su una realizzazione; vale a dire sull'accettazione da parte delle grandi potenze di tali principii nella forma di una convenzione internazionale. Così anche il postulato di un riconoscimento degli statuti e dell'attività dell'organizzazione della protezione civile resta inadempito. Per raggiungere almeno la domanda minima della difesa dell'organizzazione civile in caso di guerra, il comitato internazionale della Croce Rossa ha elaborato un progetto di convenzione corrispondente, che sarà presentato alla prossima conferenza internazionale della Croce Rossa. Con questo progetto si dovrebbe riconoscere uno speciale statuto alla protezione civile e i suoi membri dovrebbero, come il personale sanitario, essere riconosciuti nelle loro mansioni e protetti da attacchi, impedimenti, catture e deportazioni.

2. La seconda conseguenza della posizione civilistica dell'organizzazione della protezione civile sta nel suo rapporto con l'esercito. Di conseguenza la prestazione di servizio nella protezione civile non è sufficiente per l'adempimento dell'obbligo del servizio militare. Anche se la legge sulla protezione civile prescrive espressamente il dovere di adempire un servizio nella protezione civile, questo non può valere quale servizio militare. Ciò deriva non solo da tutta la storia dell'evoluzione della protezione civile svizzera, ma anche dal fatto che il suo ancoramento costituzionale è in un articolo speciale, 22bis, della Costituzione federale e non nell'articolo 18 sull'obbligo militare. Fra l'altro questo fatto ha due importanti conseguenze:

- a) Siccome la nostra Costituzione federale impone l'adempimento del servizio militare nella forma del servizio personale, o sussidiariamente col pagamento della tassa militare, ne consegue che l'obbligo militare non può venire adempiuto con la prestazione del ser-

vizio di protezione civile. Le soluzioni proposte da alcuni ambienti che si impegnano per la creazione di un regolamento per gli obiettori di coscienza, non sono realizzabili per motivi costituzionali; nel caso particolare, non si può sostituire il servizio militare obbligatorio con il servizio nella protezione civile.

- b) Per le medesime ragioni la prestazione del servizio di protezione civile non libera dal dovere di prestare il servizio militare obbligatorio. E' vero che le Camere federali hanno trovato dopo lunghe discussioni una soluzione di compromesso, nel senso che il servizio nella protezione civile serve a determinare espressamente la tassa d'esenzione militare (art. 50 della legge sulla protezione civile e art. 76 dell'ordinanza sulla protezione civile).

Questa condiscendenza verso i membri della protezione civile non è riconoscimento di una nuova forma di adempimento del servizio militare, ma è un atto di equità verso un'organizzazione che deve pretendere dai suoi membri una prestazione che, specialmente in caso di guerra, pone grandi esigenze.

IV

Anche se la protezione civile e l'esercito seguono differenti strade nell'adempimento dei loro doveri, tra le due organizzazioni non ci sono solo vari punti di contatto, ma anche numerosi campi di cooperazione. E' naturale che per molti motivi dev'essere l'esercito in prima linea a mettere a disposizione del servizio della protezione civile, che in gran parte deve creare dal nulla, i suoi apparecchi e mezzi da lungo tempo conosciuti. L'esercito sa che alla fine agisce nel proprio interesse.

Il primo passo fatto dall'esercito allo scopo di consentire alla protezione civile di raggiungere l'adempimento dei suoi doveri, consiste nella riduzione del limite d'età d'obbligo di servizio da 60 a 50 anni, in occasione dell'ultima revisione della legge federale dell'organizzazione militare del 1961. Questi anni regalati dall'esercito dovrebbero — accanto all'adempimento di altri compiti, soprattutto quelli dell'economia di guerra — tornar utili alla protezione civile. Secondo l'articolo 34 della legge sulla protezione civile, gli ex-militi che cessano dall'obbligo del servizio militare passano alla protezione civile fino al sessantesimo

anno. Qui sta un nuovo contributo dell'esercito alla protezione civile, perchè nella ripartizione nei diversi servizi della protezione civile si tien conto delle esperienze militari degli ex-militi e complementari. Un regolamento speciale era necessario per il trattamento dei militari licenziati dall'esercito che intendono liberamente prestar servizio nell'esercito. Questo caso interessa particolarmente gli appartenenti alle guardie locali, il cui effettivo non può essere compromesso dall'obbligo di servire nella protezione civile.

Per l'esenzione di queste persone dal servizio della protezione civile decidono i due dipartimenti interessati (articolo 56 dell'ordinanza sulla protezione civile).

Il collegamento tra esercito e protezione civile è assicurato dal servizio territoriale, indicato nell'ordinanza del 7 febbraio 1964 sul servizio territoriale, come «elemento di unione» tra i due. L'importante aiuto militare alla protezione civile, data dall'esercito, sta nell'impiego delle truppe di protezione aerea, che sono formazioni militari. Le truppe di protezione aerea, nate nel 1951, sono in gran parte formazioni legate a un luogo, sottoposte al servizio territoriale e destinate alla protezione d'importanti agglomerazioni. Consistono in battaglioni con tre fino a sei compagnie e in unità indipendenti. Vi è inoltre una riserva di quattro battaglioni di protezione aerea mobili, destinati a rafforzare le organizzazioni attribuite a una località. Le truppe di protezione aerea, equipaggiate con materiale moderno e con armamento di fanteria per l'autodifesa e per l'adempimento dei compiti di polizia, sono in prima linea destinate alla salvezza di vite umane da edifici distrutti, alla lotta contro gli incendi e allo sgombero di città devastate. Il loro compito consiste quindi nel rafforzamento della protezione civile, che grazie all'impiego dei loro mezzi e alla loro istruzione, risulta particolarmente efficace.

Un altro aiuto importante che il servizio territoriale dà alla protezione civile, consiste nel tempestivo avvertimento di pericoli e minacce specialmente dei pericoli aerei, dei pericoli dei mezzi di lotta ABC, come pure del pericolo di inondazione in caso di rotture di dighe di sbarramento. Il servizio territoriale ha preparato un ampio sistema di avvertimento, che in una guerra potrebbe tornar utile anche alla popolazione civile. In questo ordine di idee va notato che la creazione

delle «reti di avvertimento Radar» nel quadro del progetto «Florida», proposte a suo tempo dal Consiglio Federale, non va solo a vantaggio dell'esercito e della condotta centralizzata delle truppe d'aviazione, ma gioverebbe in notevole misura anche all'organizzazione della protezione civile, con l'allarme rapido contro i pericoli della guerra aerea.

Compiti di coordinazione speciali tra esercito e protezione civile si hanno ancora in altri settori. Si pensi per esempio alle costruzioni militari e civili sotterranee, al servizio ABC e specialmente al servizio di requisizione; è questo un importante settore dei nostri rapporti militari, per il quale l'istanza centrale — il Consiglio Federale — deve preoccuparsi che l'esercito, la protezione civile e l'economia di guerra, che in caso di mobilitazione hanno gran bisogno di requisizioni, non si facciano reciprocamente concorrenza, e che non ci sia nel paese una gara indesiderata per accaparrarsi beni esistenti. L'esercito potrebbe in questo settore della requisizione, in virtù di una legislazione già sperimentata e di un'adeguata organizzazione, prendere la direzione: oggi non c'è ancora una regolamentazione valida di questo problema.

Infine occorre ricordare che soprattutto anche l'impiego attivo dell'esercito, principalmente della sua difesa contraerea e dell'aviazione costituisce un contributo importante per la preservazione dalle conseguenze delle azioni di guerra. Inoltre deve essere detto chiaramente che questa difesa non è utile soltanto in tempo di guerra, ma anche in stato di neutralità armata. Le esperienze amare degli anni di guerra 1939-1945 con i numerosi bombardamenti avvenuti per errore sul nostro paese, in special modo l'attacco aereo del 1^o aprile 1944 su Sciaffusa, mostrano con chiarezza che si deve contare su errori d'intervento anche contro paesi non belligeranti. La nostra difesa passiva e attiva deve perciò essere sempre pronta ad agire.

Questo giro d'orizzonte che non pretende di essere completo, vuole solo presentare qualche esempio caratteristico, di come esercito e protezione civile sono reciprocamente dipendenti e come possono aiutarsi a vicenda. Esercito e protezione civile hanno un'unica meta, in una prossima guerra, che possono raggiungere solo con una stretta collaborazione: la difesa della patria dalla minaccia totale.