

# FOGLIO FEDERALE

Anno XXXIX

Berna, 24 maggio 1956.

Volume I

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento: anno fr. 11.—; semestre fr. 6.50, con allegata la *Raccolta delle leggi federali*. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co S. A., a Bellinzona (Telefono 5 18 71) - Conto chèques postali XI 690.

7152

## MESSAGGIO

del

### Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di decreto concernente l'inserimento nella Costituzione federale di un articolo 22<sup>bis</sup> sulla protezione dei civili

(Del 15 maggio 1956)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci onoriamo di presentarvi un disegno di decreto federale inteso a istituire uno speciale fondamento costituzionale per la protezione dei civili.

#### I

Chi ricorda le prove fatte durante l'ultimo conflitto e segue con mente seria lo sviluppo della tecnica bellica, si convince agevolmente che oggi la guerra impegna non più soltanto l'esercito ma l'intera popolazione. Dal che, come risulta evidente la necessità di una preparazione economica alla guerra e d'una speciale organizzazione dell'economia di guerra, così, in particolare, appare necessario predisporre, ancora in tempo di pace, ordinamenti e misure idonei a proteggere tempestivamente il popolo svizzero e i suoi beni da quelle conseguenze cui l'esercito non può sopperire dato il compito diverso e l'assenza dei mezzi. Esercito e popolazione civile formano una compagine unica e richiedono collaborazione reciproca. È giunto il tempo di stabilire, per la protezione dei civili, un fondamento giuridico confacevole con i risultati forniti dall'esperienza e con le nuove concezioni. Nè, proprio oggi, sarebbe il caso d'insistere sulla necessità d'una protezione così fatta. Del resto, la nuova legislazione è ormai allo studio da molto tempo.

Il 22 novembre 1955, abbiamo dato al Dipartimento federale di giustizia e polizia la facoltà di trasmettere ai Governi cantonali e alle asso-

ciazioni interessate, affinché esprimessero il loro parere, il disegno di massima, da quello elaborato, della legge sulla protezione dei civili. Esso è stato parimente consegnato alla stampa al termine di una relazione orale.

Il disegno si fonda sull'articolo 85, numeri 6 e 7, e, per le disposizioni penali, sull'articolo 64 *bis* della Costituzione federale, citati nel preambolo.

I pareri dei Governi cantonali e delle associazioni possono essere ripartiti in quattro gruppi:

1. *Non si sono espressi sul fondamento costituzionale:*

- a. 17 Cantoni. Essi sono: Zurigo, Lucerna, Uri, Untervaldo Sottoselva, Zugo, Friburgo, Soletta, Basilea Città, Sciaffusa, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni, Ticino, Vallese, Neuchâtel e Ginevra.
- b. Le associazioni seguenti: la Lega delle società femminili svizzere, la Società d'utilità pubblica delle donne svizzere, l'Associazione degli stabilimenti svizzeri per ammalati, la Segreteria generale delle organizzazioni dei medici svizzeri, l'Associazione per il diritto costituzionale e i diritti personali, come anche la Croce Rossa Svizzera.

Dei partiti politici, soltanto il Partito socialista svizzero s'è interessato al disegno. Esso ha, per altro, rinunciato a esprimere un parere, dichiarando che ne affidava la cura al gruppo socialista dell'Assemblea federale.

2. *Hanno espressamente reputato sufficiente il fondamento costituzionale:*

I Cantoni di Untervaldo Soprasselva e di Glarona.

Anche la Commissione federale della protezione antiaerea stimò, a suo tempo, che il fondamento costituzionale fosse sufficiente. Il processo verbale della sua seduta del 20 gennaio 1955 porta (pag. 2/3) quanto segue:

« *Questione concernente il fondamento costituzionale.*

Dopo un ampio scambio d'idee sulla situazione e udita l'opinione delle rappresentanti delle associazioni femminili, la Commissione unanime dichiara che, attese le circostanze, i fondamenti giuridici citati nel disegno di legge possono essere considerati *sufficienti*.»

3. *Il fondamento costituzionale è definito sufficiente, ma si osserva che sarebbe desiderabile o indicata una speciale disposizione costituzionale.*

Hanno espresso questo parere i Cantoni di Berna, Argovia e Turgovia, come anche l'Unione delle città svizzere e l'Unione delle centrali svizzere di elettricità. L'Unione svizzera per la protezione dei civili pone la domanda se non debba simultaneamente essere presentato un articolo costituzionale.

4. Il *fondamento costituzionale manca e dovrebbe essere istituito* mediante un'aggiunta alla Costituzione:

Sono di questo parere:

- a. i Cantoni di Svitto, Basilea Città e Vaud;
- b. il delegato alla difesa nazionale economica, signor direttore dott. F. Hummler;
- c. la Lega svizzera delle donne cattoliche, l'Unione civica delle donne cattoliche svizzere e il Comitato d'azione a favore d'un parlamento zurighese della pace.

*Ad a.* Il Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città dichiara che « le nuove concezioni in materia di diritto pubblico » non consentono di fondarsi sull'articolo 85 della Costituzione. Esso fa inoltre sapere che la « Comunione politica di lavoro delle associazioni femminili basilesi » ha ad esso presentato una memoria nella quale sono indicati alcuni dubbi, per quanto concerne le donne, sulla costituzionalità della legge.

Il Consiglio di Stato del Cantone di Vaud si è occupato particolarmente a fondo della questione. Esso chiese un parere giuridico al signor professore Marcel Bridel dell'Università di Losanna, il quale è giunto alla conclusione che l'articolo 85, numeri 6 e 7, della Costituzione federale, non offre fondamento giuridico a una legge sulla protezione dei civili, bensì l'articolo 20, primo capoverso, della stessa (« Le leggi concernenti l'organizzazione dell'armata emanano dalla Confederazione... »). Il Consiglio di Stato vodese, pur associandosi in modo generale a questo parere (almeno in quanto non accetta il fondamento costituzionale citato nel disegno di massima), dubita però che l'articolo 20, primo capoverso, concerna la difesa nazionale in complesso e conchiude che per rimuovere ogni difficoltà sarebbe opportuno aggiungere alla Costituzione un nuovo articolo.

*Ad b.* Il delegato alla difesa nazionale economica cita il caso della legge concernente la preparazione della difesa nazionale economica che in un primo tempo si sarebbe voluta fondare sull'articolo 85 della Costituzione, disegno che fu poi abbandonato atteso il parere contrario di parecchi giureconsulti, in particolare dei signori Giacometti, Hans Huber, Marti e Scherrer - Basilea. Il delegato osserva inoltre che: « L'argomento dell'urgenza, il quale potrebbe probabilmente essere invocato contro una revisione parziale della Costituzione, non quadra, in quanto, se si considera il tempo trascorso da quando è in preparazione il disegno di legge sulla protezione dei civili, la revisione costituzionale sarebbe dovuta essere stata fatta ormai da lunga data, tanto più che non avrebbe sollevato serie opposizioni. »

*Ad c.* Per quanto concerne i pareri espressi dalle due associazioni cattoliche femminili, citeremo innanzi tutto la dichiarazione fatta dalla rap-

presentante della Lega svizzera delle donne cattoliche, nella seduta del 20 gennaio 1955 della Commissione federale della protezione antiaerea, alla fine della discussione sul fondamento costituzionale del disegno di legge (cfr. N. 2, più sopra). Come risulta dal processo verbale della Commissione (pag. 3), la signora Hildegard Bürgin-Kreis, di Basilea, affermava:

« Si sarebbe più sicuri se una disposizione costituzionale desse alla Confederazione la competenza di emanare prescrizioni in ogni campo della protezione antiaerea. Tuttavia, poi che una legislazione è presentemente necessaria, non vorrei, nonostante seri dubbi, frapporte inciampi. Ammetto che ci troviamo di fronte a una sorta di stato di necessità e che l'articolo 85, numeri 6 e 7, deve supplire a una lacuna. Sarebbe tuttavia preferibile che questa fosse colmata. Il che vale particolarmente per l'articolo 8 del disegno di massima attenente all'obbligo del servizio di protezione da parte delle donne. »

Più tardi, in un articolo intitolato *Um die Verfassungsgrundlage einer Zivilschutzgesetzgebung des Bundes (Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung — 1955, N. 13/14, pag. 281 e segg., e N. 16, pag. 345 e segg.)*, la signora Bürgin spiegava che dev'essere ancora trovato un fondamento costituzionale.

La Lega svizzera delle donne cattoliche, come anche l'Unione civica delle donne cattoliche svizzere, condividono l'opinione della signora Bürgin. Al quesito se la protezione dei civili possa essere fondata sugli articoli costituzionali concernenti l'esercito, entrambe rispondono negativamente. L'Unione civica delle donne cattoliche adduce anche il motivo che soltanto ogni svizzero, e non anche ogni svizzera, è obbligato al servizio militare.

## II

Vanno qui richiamati i pareri che sul quesito costituzionale, sono stati espressi dalla stampa.

Un solo portavoce s'è dichiarato per l'affermativa. Esso osserva che non si può semplicemente estendere per analogia il contenuto degli articoli costituzionali concernenti l'esercito, poichè gli affari militari spettavano un tempo ai Cantoni e dovettero più tardi essere trasferiti alla Confederazione.

Secondo alcuni articoli apparsi nella stampa, manca o non è punto sufficiente oppure è problematico il fondamento giuridico per una legge sulla protezione dei civili. Altri articoli mettono in campo dubbi circa la possibilità di fondare la legge sull'articolo 85 della Costituzione e rilevano che non sarebbe inutile istituire un fondamento costituzionale. Questi pareri sono ripartiti ugualmente su tutte le regioni del paese.

## III

Quanto a noi, siamo sempre dell'opinione che l'articolo 85, numeri 6 e 7, della Costituzione, possa offrire un fondamento giuridico sufficiente per una legge sulla protezione dei civili. Vi presentiamo tuttavia il disegno di uno speciale articolo costituzionale, attese le considerazioni che qui sotto esponiamo.

È evidente che un medesimo testo costituzionale non possa, a vicenda, secondo lo stato politico delle cose, conferire ora la competenza legislativa e ora disciplinare soltanto la ripartizione delle facoltà. Se siamo indotti a reputare che l'articolo 85 della Costituzione offra il fondamento giuridico sufficiente a una legge sulla protezione dei civili, non è soltanto perchè il Prof. Burckhardt espone nel suo commentario (pag. 678) che il numero 6, dell'articolo 85, stabilisce in ogni caso una competenza materiale, ma anche e massimamente perchè nella pratica costante dell'Assemblea federale quella disposizione è stata assunta come fondamento materiale di numerosi atti legislativi di portata generale e a essa si è fatto capo nell'emanare non soltanto decreti ma anche leggi. Ricordiamo a questo rispetto:

1. il decreto federale del 29 settembre 1934 concernente la difesa passiva della popolazione da attacchi aerei (CS 5, 429);
2. il decreto federale del 18 marzo 1937 concernente le zone fortificate (CS 5, 542);
3. la legge federale del 1° aprile 1938 per assicurare l'approvvigionamento del paese con merci indispensabili (CS 10, 785; presentemente sostituita dalla legge federale del 30 settembre 1955 concernente la preparazione della difesa nazionale economica — RU 1956, 89 — la quale è fondata sugli articoli economici della Costituzione);
4. la legge federale del 23 giugno 1950 concernente la protezione delle opere militari, che si fonda non soltanto sull'articolo 85, numero 6, ma anche sull'articolo 20 della Costituzione (RU 1950, II, 1485);
5. il decreto federale del 21 dicembre 1950 concernente le costruzioni di protezione antiaerea (RU 1951, 465);
6. il decreto federale del 12 aprile 1951 concernente il programma di armamento (RU 1951, 361), che è stato emanato in virtù dei numeri 2 e 6 dell'articolo 85, come pure dell'articolo 20;
7. il decreto federale del 28 marzo 1952 concernente la costruzione di rifugi antiaerei negli edifici già esistenti (FF 1952, 277), respinto nella votazione popolare del 5 ottobre 1952, il quale si fondava sull'articolo 85, numeri 6 e 7, della Costituzione.

Non v'è, per tanto, alcun motivo di scostarsi dall'opinione che si possa trovare, nell'articolo 85, un sufficiente fondamento costituzionale per una legge sulla protezione dei civili. Considerato tuttavia che persone di

vaglia hanno sollevato dubbi a questo rispetto, stimiamo opportuno dare uno speciale fondamento costituzionale ai provvedimenti intesi a proteggere i civili dalle conseguenze di fatti bellici. Esso soddisferebbe tutti coloro che, pur essendo sostenitori della protezione dei civili, nutrirebbero dubbi di carattere costituzionale se la questione fosse limitata alla statuzione di una legge.

La protezione dei civili, unitamente all'esercito e ai provvedimenti di guarentigia economica, costituirà, non solo presentemente ma anche nell'avvenire, uno dei tre capisaldi della nostra difesa nazionale. Sarebbe per tanto giustificato che, come già mediante i così detti articoli militari della Costituzione (art. 18 e segg.) e la norma che conferisce alla Confederazione la competenza di prendere misure precauzionali per i tempi di guerra (art. 31 *bis*, cpv. 3, lett. e) fosse prevista da un apposito articolo costituzionale la competenza della Confederazione a emanare norme legali sulla protezione dei civili.

Sarebbe in questa guisa eliminata l'obiezione di coloro che, non ostante sussista la possibilità di un referendum facoltativo, pretendono che le autorità federali temano uno scrutinio federale e vorrebbero quindi evitare una votazione obbligatoria del popolo e dei Cantoni su un articolo costituzionale. Il Consiglio federale ha fiducia nel sano discernimento degli elettori e nella ferma volontà che hanno di sostenere anche questo aspetto della difesa nazionale.

#### IV

Poi che in virtù delle considerazioni che precedono abbiamo conchiuso di proporvi un complemento della Costituzione, vanno risolti il quesito circa il luogo in cui converrà inserirlo e quello concernente il suo contenuto.

a. Rispetto al *luogo*, opiniamo che un articolo sulla protezione dei civili potrebbe opportunamente essere collocato subito dopo gli articoli attenenti all'esercito. Proponiamo dunque che la nuova norma sia inserita, nella Costituzione, come articolo 22 *bis*.

b. Quanto al *contenuto*, ci parrebbe che, in primo luogo, convenga determinare ciò che si deve intendere per protezione dei civili. Sebbene questa espressione sia rapidamente invalsa da quando le vecchie truppe di protezione antiaerea sono state trasferite nell'esercito, non ne esiste, per altro, una definizione legale. Giova qui distinguerla dai provvedimenti militari che sono presi per la difesa nazionale e a tale rispetto anche per i civili, e affermare chiaramente che essa concerne provvedimenti che debbono essere presi dalle autorità civili. Ci siamo chiesti se, nel disegno, non dovesero essere menzionate espressamente le misure intese a proteggere le collezioni d'arte. Ma, considerato che la disposizione proposta non prevede soltanto la protezione della popolazione ma anche quella dei beni, un'in-

dicazione così fatta non è parsa necessaria. In vero, fra i beni sono compresi tanto le cose di quotidiano godimento quanto gli oggetti culturali.

Al fine di evitare che si faccia poi addebito alla legge di eccedere dal suo fondamento costituzionale, sarà inoltre opportuno menzionare che le conseguenze che s'intendono evitare o almeno attenuare non sono soltanto quelle di fatti bellici ma anche di catastrofi naturali (valanghe, alluvioni). Sarebbe infatti irragionevole istituire e formare organismi di soccorso e non farne poi uso, in quanto il bisogno non sarebbe cagionato da un fatto bellico, quando i mezzi di soccorso ordinari (pompieri e samaritane) non bastassero a prestare rapidamente ed efficacemente un primo aiuto. Sono questi i lineamenti della competenza legislativa che s'intende attribuire espressamente alla Confederazione.

In secondo luogo, dev'essere statuito che la Confederazione collaborerà con i Cantoni, ma che ad essa ne è riservata l'alta vigilanza affinché sia possibile garantire la necessaria collaborazione tra l'esercito, la protezione dei civili e la difesa nazionale economica.

In terzo luogo, sembra opportuno prevedere, già nella Costituzione, che la Confederazione non solo sussidierà le misure dichiarate obbligatorie ma accorderà sussidi anche per i provvedimenti che fossero presi spontaneamente (per esempio, rifugi antiaerei costruiti per iniziativa privata).

Atteso che la protezione dei civili potrebbe implicare l'obbligo di porre la vita a repentaglio, è stato sovente sostenuta la necessità che il popolo possa pronunciarsi circa la determinazione dei limiti d'età (questione che già fin d'ora è controversa). Gli elettori fruiranno, per tanto, d'una maggior garanzia se, nell'articolo costituzionale fosse previsto che l'obbligo di protezione possa essere esclusivamente stabilito da una legge o da un decreto federale di carattere obbligatorio generale ossia da atti legislativi sottoposti al referendum, nè possa essere disciplinato in altro modo, segnatamente mediante un'ordinanza del Consiglio federale.

Spetterà al legislatore di decidere se le donne dovranno essere ammesse come volontarie o se saranno obbligate a compiere determinati servizi (per esempio, la difesa degli immobili). Rinunciamo quindi a regolare questo punto nella disposizione costituzionale. Non è necessario che in essa sia espressamente previsto che il legislatore potrà obbligare le donne a un servizio di protezione. Una tale facoltà gli sarà conferita se la legislazione in materia di protezione dei civili fosse dichiarata di competenza della Confederazione. Rimane indecisa, e dovrà essere regolata dalla legge, la questione circa i limiti entro i quali potrà essere fatto uso di una siffatta competenza.

## V

Stimiamo che le deliberazioni concernenti il nuovo articolo costituzionale non richiederanno un tempo considerevole. Approvato che fosse

il disegno dai due Consigli, la votazione del popolo e dei Cantoni potrà aver luogo senza indugio, non decorrendo alcun termine di referendum. Nel frattempo, non sarà sospesa l'elaborazione della legge sulla protezione dei civili, anzi sarà proseguita.

Vi raccomandiamo d'approvare il disegno di decreto qui allegato e vi preghiamo di gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 15 maggio 1956.

In nome del Consiglio federale svizzero,

*Il Presidente della Confederazione:*

**Feldmann.**

*Il Cancelliere della Confederazione:*

**Ch. Oser.**

---

**MESSAGGIO del Consiglio federale all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di decreto concernente l'inserimento nella Costituzione federale di un articolo 22 bis sulla protezione dei civili (Del 15 maggio 1956)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7152
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.05.1956
Date	
Data	
Seite	401-408
Page	
Pagina	
Ref. No	10 153 319

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.