FOGLIO FEDERALE

Anno XXXV

Berna, 1° maggio 1952.

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 all'Amministrazione delle pubblicazioni federali — S.A. Arti grafiche Grassi e Co. a Bellinzona (Telefono 5 18 71) - Conto chèques postali XI 690.

6044**MESSAGGIO**

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un'aggiunta alla legge sulla polizia delle acque nelle regioni elevate

(Del 9 aprile 1952)

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

Conformemente all'articolo 3 della legge del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque nelle regioni elevate, il Consiglio federale « invigila in generale acciocchè le acque sottoposte alla superiore sorveglianza della Confederazione non vengano volte ad alcun uso pregiudizioso al pubblico interesse. Le acque sulle quali furono eseguite opere di correzione, di ripari o di arginature con sussidi della Confederazione, non possono essere adoperate al servizio di imprese industriali se non sotto condizioni protettrici da fissarsi dal Consiglio federale. Questo ha il diritto d'interdire i lavori che potessero avere effetti pregiudicanti, o di esigerne la rimozione laddove già fossero fatti ».

Quantunque la legge del 1877 sulla polizia delle acque sia concepita, con spirito di saggia previggenza, in termini molto generali, sembra sia giunto il momento opportuno per completarla, allo scopo di tener conto della grande evoluzione tecnica operatasi nel campo della economia idrica. La costruzione di sbarramenti per l'invaso di enormi quantitativi d'acqua esige che siano conferite alla Confederazione competenze in fatto di sicurezza molto più vaste di quelle necessarie nel corso del secolo scorso. Il Consiglio federale è stato per conseguenza indotto, durante l'ultimo servizio attivo, a ordinare misure di protezione mediante un decreto preso in virtù dei poteri straordinari.

Il decreto, non pubblicato, che il Consiglio federale ha promulgato il 7 settembre 1943 sulla protezione degli sbarramenti idrici - in appli-

cazione dell'articolo 3 del decreto federale del 30 agosto 1939 su le misure da prendere per la sicurezza del paese e il mantenimento della sua neutralità - contiene segnatamente, oltre a disposizione sulla protezione attiva e passiva degli sbarramenti contro le operazioni di guerra prescrizioni sullo sfruttamento e l'abbassamento del livello dei bacini d'accumulazione, come pure sulla sistemazione d'impianti d'allarme per le valli minacciate. In pari tempo, esso disciplina la competenza di prendere misure di protezione rese indispensabili in ogni singolo caso e contiene le disposizioni penali contro l'inosservanza degli ordini impartiti dalle autorità competenti. Con decreto del 29 giugno 1945, abbiamo autorizzato il Dipartimento militare federale, in seguito alla cessazione del servizio attivo, a rendere meno rigida l'applicazione del nostro decreto del 7 settembre 1943, tuttora in vigore. Le istruzioni concernenti il controllo delle forze idriche furono abrogate. D'altra parte è stato prescritto che gli sbarramenti debbono essere costruiti in modo da offrire la massima resistenza possibile alle distruzioni. I provvedimenti difensivi contro le distruzioni e quelli per la protezione degli abitanti delle vallate devono poter essere applicati rapidamente e in ogni momento.

Le competenze della Confederazione, che sono ancor oggi quelle fondate sulle disposizioni emanate in virtù dei poteri straordinari, devono essere inserite nella legislazione ordinaria. Quando, nei mesi di giugno e settembre del 1950, è stata discussa la mozione Germainier, le Camere hanno particolarmente ammesso tale necessità per le misure protettive degli sbarramenti. Il Consiglio nazionale ha accettato questa mozione e ha quindi invitato il Consiglio federale a sottoporre all'Assemblea federale un disegno di legge sugli sbarramenti idrici, tale da conciliare gli interessi della difesa nazionale e quelli delle popolazioni minacciate, con un ben intenso sviluppo delle nostre industrie elettriche. Il Consiglio degli Stati respinse invece la mozione considerando non essere necessaria la promulgazione di una legge speciale laddove può bastare un complemento della legge sulla polizia delle acque. Esso adottò un postulato del seguente tenore:

« Il Consiglio federale è invitato a presentare un rapporto e a fare proposte sul modo nel quale si potrebbe completare la legge del 1877 sulla polizia delle acque, nell'intento di conciliare gli interessi della difesa nazionale e della popolazione esposta a pericolo dalla costruzione di sbarramenti con la necessità di sviluppare la nostra economia elettrica ».

Nella sua sentenza del 19 maggio 1949 concernente lo sbarramento di Cleuson, il Tribunale federale ha invero ammesso che il Consiglio federale può esercitare la sua vigilanza anche sugli sbarramenti in virtù dell'articolo 3 della legge sulla polizia delle acque. Resta poi sempre in sospenso la questione di sapere se detto articolo 3 possa coprire e

giustificare tutti i provvedimenti che il Consiglio federale reputa utili in determinate circostanze, in materia di costruzione ed esercizio di sbarramenti, segnatamente le misure protettive che esso ha fin qui ordinato fondandosi sui poteri straordinari. Dopo aver esaminato attentamente la questione, crediamo sia indicato completare la legge sulla polizia delle acque.

Già da parecchio tempo questa modificazione della legge ha formato oggetto di discussione fra i Dipartimenti federali competenti, come pure tra questi e i circoli interessati dell'economia elettrica svizzera. Il disegno di legge è stato sottoposto, per preavviso, a tutti i Cantoni, alla Commissione federale dell'economia delle acque e a certe associazioni, come l'Unione delle centrali svizzere d'elettricità, la Società svizzera degli elettrotecnici e l'Associazione svizzera per la sistemazione delle acque. I Cantoni, la commissione sopra nominata e le associazioni interessate ebbero inoltre modo, per quanto ciò sia stato reputato necessario, di motivare verbalmente e più particolareggiatamente il loro modo di vedere. L'aggiunta che noi vi proponiamo tiene conto del desiderio espresso dai Consigli legislativi e, per conseguenza, della necessità di proteggere gli abitanti della zona pericolosa degli sbarramenti. Resta ben inteso che per soddisfare all'esigenza di creare la massima sicurezza possibile, non si potrebbe trascurare l'importanza economica degli impianti idrici. Nel nostro disegno di legge abbiamo perciò cercato di tener conto di questo aspetto del problema nel senso e nello spirito del postulato e di dissipare i timori delle aziende elettriche relativi a esigenze esagerate. Ci preme in modo particolare sottoporvi un disegno di legge che abbia infine l'approvazione anche di queste aziende.

Al momento della discussione del disegno di legge, qualcuno criticò il fatto che i provvedimenti di cui si tratta sono limitati alle aziende elettriche. Si eccettua che il bombardamento di una grande officina del gas o di una stazione importante può parimente causare enormi danni. Se ciò è perfettamente vero, si deve tuttavia osservare che la distruzione di uno sbarramento comporta pericoli di particolare gravità e danni tali da rappresentare una vera catastrofe. È inoltre possibile, ove occorra, creare mediante semplice aggiunta alla legislazione ordinaria, la base che permetta d'istituire in modo ineccepibile le misure protettive necessarie, cosa che non si può invece fare in altri campi dell'attività industriale. Ricordiamo anche, per esempio, che in considerazione dei sempre maggiori pericoli cui è esposto il loro esercizio, le ferrovie e gli impianti a corrente forte sono soggetti a prescrizioni speciali in materia di sicurezza.

I provvedimenti da prendere in virtù del nuovo articolo 3 bis si fondano sull'articolo 24 della Costituzione federale, per quanto siano in relazione con la polizia delle acque. Ma per il fatto che la revisione

della legge mira anche a istituire misure protettive contro le operazioni belliche per le quali l'articolo 24 non offrirebbe una base sufficiente, per esempio per la posa di condutture aeree e di reti di protezione, noi le abbiamo dato una base costituzionale più ampia citando l'articolo 85, numero 6 della Costituzione federale. Poichè, in relazione con la questione della sicurezza, si deve tener conto dell'utilizzazione economica delle forze idriche, abbiamo pure citato nel preambolo l'articolo 24 bis della Costituzione.

L'invaso delle acque comporta certi pericoli che possono, segnatamente in caso di distruzione e di danneggiamento grave degli sbarramenti, avere conseguenze catastrofiche. È per conseguenza d'interesse pubblico generale che la Confederazione abbia la competenza di prendere tutti i provvedimenti atti a prevenire nella maggior misura possibile pericoli e danni. Già al momento dell'allestimento dei progetti e della costruzione d'impianti idrici, le opere d'invaso devono essere previste ed eseguite in modo da soddisfare, non soltanto dal lato tecnico, alle esigenze normali dell'esercizio, ma da presentare la maggior sicurezza possibile, soprattutto per la popolazione che abita a valle degli sbarramenti, contro la distruzione ad opera di elementi estranei al loro esercizio. La massima attenzione dev'essere inoltre dedicata alla buona manutenzione delle opere. Una volta costruiti, gl'impianti idrici devono essere protetti nel miglior modo possibile contro le operazioni belliche. Misure speciali di sicurezza, come la posa di condutture aeree e di reti di protezione, così pure la sistemazione d'impianti d'allarme, devono essere ordinate in tempo utile e continuamente adeguate ai progressi della tecnica.

I pericoli che gli sbarramenti comportano aumentano considerevolmente in caso di tensioni internazionali o in tempo di guerra. Per proteggere la popolazione che abita a valle delle opere d'invaso, le strade e le ferrovie minacciate, le reti di vie di comunicazione e infine le opere di carattere puramente militare, s'impone pure una misura efficace e cioè l'abbassamento del livello dei bacini d'accumulazione. A tale proposito, è inutile nascondere che, malgrado la più grande vigilanza, è molto difficile determinare il momento in cui si deve procedere all'abbassamento. Nella maggior parte dei casi, l'abbassamento del livello dell'acqua richiederà parecchi giorni, talvolta anche settimane, di modo che non sempre potrà essere eseguito in tempo. Non si deve neppure dimenticare che un abbassamento ordinato come misura precauzionale comporta gravi inconvenienti economici e che a tale misura è possibile ricorrere soltanto con grande prudenza. L'abbassamento del livello delle acque ad opera dei dispositivi di scarico priverrebbe il paese dell'energia necessaria nel momento in cui le importazioni di combustibili sarebbero paralizzate, in cui l'industria lavorerebbe in pieno e la capacità di rendimento dovrebbe essere mantenuta nel su-

premo interesse del paese. Più una diga è sicura e minore è la necessità di ricorrere all'abbassamento precauzionale delle acque, corrispondente sempre a una perdita di energia. Per tale motivo, oltre ai preparativi per un tempestivo abbassamento del livello delle acque, devono essere usati tutti gli accorgimenti, nel momento della costruzione di nuovi sbarramenti, per aumentarne la sicurezza e garantirne la protezione.

Il postulato adottato dal Consiglio degli Stati era inteso a tutelare gli interessi della difesa nazionale e della popolazione contro i possibili danni degli impianti di accumulazione e segnatamente delle loro opere di sbarramento. Noi siamo tuttavia del parere che la revisione della legge dovrebbe estendersi non soltanto agli impianti di accumulazione veri e propri, ma a tutte le officine idriche comportanti opere d'invaso. In caso di bisogno, le misure di protezione dovrebbero poter essere estese, per tali officine, non soltanto alle opere d'invaso, ma anche ad altri impianti idrici, come le condotte sotto pressione e i loro sistemi di chiusura. Le disposizioni da prendere dal Consiglio federale, d'intesa con i Cantoni e i circoli interessati, indicheranno le opere alle quali sarà applicabile il primo capoverso del nuovo articolo di legge. Non possiamo raccomandarvi, nei limiti dell'aggiunta da fare alla legge sulla polizia delle acque, di estendere l'applicazione di questo capoverso ad altri impianti che non sono di carattere puramente idrico, come per esempio, i trasformatori. Le misure di protezione che potrebbero essere previste, ove occorra, per gli impianti elettrici veri e propri, dovrebbero avere altre basi legali, già esistenti o da creare. Rimandiamo a questo proposito alla legge federale del 24 giugno 1902 concernente gli impianti elettrici e alle sue disposizioni esecutive.

Affinchè la Confederazione sia sufficientemente in grado di proteggere gli sbarramenti, è opportuno conferire al Consiglio federale, nella legge stessa, il diritto di prendere le disposizioni necessarie. Esso potrà incaricare i Cantoni della loro esecuzione. In considerazione dell'importanza delle misure di protezione e delle difficoltà che potrebbe incontrare la loro esecuzione, è necessario dare anche alla Confederazione la possibilità di esercitare da sè, ove occorra, e per il tramite dei suoi organi, il controllo e la vigilanza delle opere di cui si tratta.

Inoltre, la legge deve prevedere l'obbligo generale dell'approvazione dei piani. Sembra opportuno l'espressa imposizione di tale obbligo, visto che l'articolo 21, terzo capoverso, della legge federale del 22 dicembre 1916 sull'utilizzazione delle forze idriche lo prevede soltanto per gli impianti da costruirsi sui corsi d'acqua la cui correzione sia stata eseguita mediante sussidi federali, e che, d'altra parte, la legge federale sulla polizia delle acque non prescrive nessun obbligo generale dell'approvazione dei piani. Fino ad oggi, un tale obbligo ha dovuto essere dedotto mediante interpretazione del diritto d'alta vigilanza della Confederazione

sulla polizia delle acque, diritto che si estende a tutti i corsi d'acqua della Svizzera. Ma tale concezione presta sempre il fianco alla discussione.

Durante l'ultimo servizio attivo, parve opportuno delegare al comando dell'esercito la competenza di ordinare misure per la protezione degli sbarramenti contro le operazioni belliche. Tale delega dovrebbe essere nuovamente prevista per il caso in cui la sicurezza, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera fossero messe in pericolo. Il provvedimento radicale di abbassare il livello dei bacini d'accumulazione, può essere ordinato, prima dell'apertura delle ostilità, soltanto dal Consiglio federale dopo ponderato apprezzamento della situazione militare ed economica. Nel caso in cui la Svizzera fosse coinvolta in una guerra, il Consiglio federale potrebbe delegare anche questa competenza al comando dell'esercito o al comandante in capo dell'esercito.

Il grado di sicurezza a cui devono corrispondere gli impianti idrici dev'essere determinato secondo l'ampiezza dei danni che potrebbero essere cagionati dalla distruzione di un'opera e secondo le spese suppletorie che richiedono i lavori intesi ad aumentarne la sicurezza stessa. Quest'ultima non può tuttavia essere assoluta. Fra le diverse soluzioni possibili, si dovrà quindi determinare quella che offre la maggior sicurezza relativa. Poiché gran parte degli sbarramenti sono di grande importanza economica, tale condizione di sicurezza dev'essere esaminata in relazione con l'utilizzazione economica delle forze idriche. La valutazione degli interessi economici che mai va disgiunta dalla costruzione degli sbarramenti, è sempre stata determinante per le misure ordinate dalle autorità federali. Si è pur sempre riusciti, fino ad oggi, a ottenere un grado massimo di sicurezza compatibile con il rendimento dell'opera. Anche nel caso di Cleuson, periti di grido hanno dichiarato possibile, con spese uguali e financo inferiori, costruire un'opera di maggior sicurezza che non quella precedentemente prevista dal suo proprietario.

Le associazioni consultate sono del parere che le spese suppletive, considerate come necessarie per garantire la protezione, in tempo di guerra, della popolazione abitante a valle degli sbarramenti, dovrebbero essere sopportate dalle autorità che ordinano le costruzioni accessorie. Conformemente a quanto reputa anche la Commissione federale della economia delle acque, sarebbe opportuno che tali spese suppletive non diminuiscano il reddito delle centrali elettriche da costruire e che, per conseguenza, quelle non coperte siano messe a carico dei poteri pubblici. Per le opere già costruite come pure per quelle progettate e i cui piani d'esecuzione sono stati approvati, tutte le spese cagionate dalle misure speciali di protezione dovrebbero, secondo le associazioni e la Commissione sopra menzionata, essere assunte dai poteri pubblici. Sarebbe dar prova di malafede, mettere posticipatamente a carico delle centrali le

spese derivanti da tali provvedimenti di sicurezza, poichè il proprietario dell'opera deve poter attenersi all'autorizzazione che gli era stata concessa. La Commissione federale dell'economia delle acque ha fatto per conseguenza proposte in questo senso.

Da parte nostra, non possiamo condividere tale modo di vedere, e ciò segnatamente per i seguenti motivi:

- a. le misure di protezione sono prese tanto nell'interesse delle officine quanto in quello della collettività, poichè esse diminuiscono il pericolo di danneggiamento delle opere e il rischio di un abbassamento preventivo del livello delle acque, con una corrispondente perdita di entrate;
- b. per tali lavori, lo Stato ha diritto, in modo generale, di esigere che offrano la maggior sicurezza possibile, anche quend'esso non abbia partecipato finanziariamente alla loro costruzione;
- c. le esigenze poste fin qui non hanno ancora mai avuto effetti determinanti sul rendimento delle aziende; d'altra parte, l'utilizzazione economica delle forze idriche dev'essere presa per quanto possibile in considerazione, conformemente all'articolo 3 bis, quinto capoverso;
- d. in generale, le aziende elettriche sono perfettamente in grado di prendere eventualmente a loro carico una spesa suppletiva cagionata da misure di sicurezza.

Siamo inoltre del parere che l'applicazione delle nuove disposizioni alle officine già esistenti risponde al principio legale della parità di trattamento e non contravviene per nulla alle norme della buona fede. Non possiamo quindi, a questo proposito condividere il modo di vedere degli interessati.

Per tali motivi, reputiamo che le spese cagionate dai provvedimenti speciali di protezione che fossero ordinati possano, di massima, essere addossate ai proprietari delle opere. Ciò è conforme al decreto del 7 settembre 1943, preso in virtù dei poteri straordinari, tuttora in vigore, come pure alla prassi seguita in altri casi in cui chi crea un pericolo ha il dovere di aumentare la vigilanza e di assumersi una maggiore responsabilità.

La mozione Germanier, accettata dal Consiglio nazionale, come pure il postulato adottato dal Consiglio degli Stati, mirano ambedue alla creazione di nuove disposizioni che conciliano gl'interessi della nostra difesa nazionale e della popolazione minacciata con la necessità di dare incremento alla nostra economia elettrica. Come abbiamo già detto, è ovvio che si debba tener conte di questa necessità. È tuttavia opportuno, per accogliere il voto emesso dalla commissione federale dell'economia delle acque e delle associazioni, di menzionare tale fatto nel testo di legge.

La legge deve parimente contenere la disposizione secondo la quale la Confederazione non versa al proprietario dell'opera indennità alcuna per una diminuzione delle entrate derivantegli dall'abbassamento del livello di un bacino d'accumulazione o per altri danni. Infatti, l'abbassamento del livello dev'essere considerato come uno dei provvedimenti che il proprietario è tenuto a prendere per proteggere le regioni situate a valle dell'opera e per le quali l'opera stessa rappresenta, in caso di guerra, una continua minaccia.

Sarebbe tuttavia eccessivo, secondo noi, rendere il proprietario dell'opera responsabile dei danni subiti da terzi in seguito all'abbassamento del livello di un bacino d'accumulazione che comporta l'evacuazione spesso rovinosa di grandi quantitativi d'acqua e la conseguente riduzione di energia elettrica. Di massima, un abbassamento conforme alle istruzioni delle autorità non cagionerà danni irriparabili a valle dello sbarramento, poichè il volume massimo dell'acqua evacuata è fissato in modo che, malgrado inevitabili inconvenienti, si potranno prevenire distruzioni e danneggiamenti particolarmente gravi. Per conseguenza, non crediamo necessario, come avrebbero desiderato le associazioni interessate, prevedere, nel settimo capoverso del disegno di legge, che il proprietario dell'opera possa procedere liberamente, per misura precauzionale, a un abbassamento del livello delle acque senza assumersi la responsabilità dei danni che ne potessero derivare. Il testo del capoverso gli permette di chiedere senz'altro alle autorità, nell'interesse della sicurezza dell'opera, di autorizzarlo ad abbassare il livello delle acque conformemente alle istruzioni. Nè si deve dimenticare che in caso di pericolo l'abbassamento sarebbe ordinato nell'interesse del paese. Sembra quindi equo che i colpiti sopportino una parte dei danni o delle spese occorrenti per ripararli. Per quanto concerne la riparazione dei danni cagionati ai corsi d'acqua in seguito all'abbassamento eseguito conformemente alle istruzioni, sarà possibile sussidiarla in applicazione delle disposizioni vigenti della legge sulla polizia delle acque. In caso di danni considerevoli, non particolarmente limitati ai corsi d'acqua, sembra giustificato prevedere che l'Assemblea federale abbia facoltà di concedere un sussidio a chi ne è stato colpito, con la riserva di una partecipazione dei Cantoni che entrano in considerazione.

Quando, in un determinato caso, il proprietario dell'opera tralascia di prendere le misure urgenti e improrogabili, il Consiglio federale può senz'altro obbligarvelo.

L'articolo 9, primo capoverso, della legge del 22 giugno 1877 sulla polizia delle acque dispone che la Confederazione prende parte ai lavori previsti dalla legge mediante sussidi della cassa federale. Tale disposizione è giustificata quando si tratta della correzione di torrenti e dell'esecuzione di opere di protezione. Nessun sussidio federale dev'es-

sere assegnato per impianti idrici che sono in realtà aziende esercitate a scopo lucrativo. Le opere menzionate nell'articolo 3 bis devono per conseguenza essere espressamente escluse dalle disposizioni del capo III della legge sulla polizia delle acque. Queste disposizioni dovranno tuttavia essere applicabili - come abbiamo già detto - alla riparazione di danni (cagionati nei fiumi e torrenti dall'immissione eccezionale di acque provenienti da un abbassamento del livello dei bacini d'accumulazione).

Visto l'importanza delle misure protettive delle opere d'invaso, il decreto a cui abbiamo accennato in principio, preso in virtù dei poteri straordinari, per la protezione degli sbarramenti, subordinava già alla giurisdizione militare le persone che contravvengono al decreto stesso e alle sue disposizioni esecutive o che ne ostacolano, rinviando o impediscono l'applicazione. Per i contravventori prevedeva la detenzione o la multa e, nei casi più gravi, la reclusione. Per le infrazioni di minor entità erano previste sanzioni disciplinari. Tali disposizioni penali erano operanti durante il servizio attivo, e non devono essere riprese integralmente nella legge. È tuttavia necessario istaurare un regime penale speciale. Le pene previste sono la detenzione e la multa; esse appaiono come le più adeguate alle circostanze. Sarà inoltre necessario disciplinare l'istruzione dei casi penali, il loro giudizio e, ove occorra, il loro perseguimento, conformemente al Codice penale svizzero e al Codice penale militare.

Il disegno di legge che vi proponiamo è concepito in modo da permettere al Consiglio federale di emanare in ogni tempo le disposizioni esecutive necessarie, ispirandosi ai progressi della tecnica in materia.

Viste le considerazioni che precedono vi proponiamo di adottare il disegno di legge qui allegato che completa la legge federale sulla polizia delle acque nelle regioni elevate.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

Berna, 9 aprile 1952.

In nome del Consiglio federale svizzero.

Il Presidente della Confederazione:

Kobelt.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente un'aggiunta alla legge sulla polizia delle acque nelle regioni elevate (Del 9 aprile 1952)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1952
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6044
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.05.1952
Date	
Data	
Seite	369-377
Page	
Pagina	
Ref. No	10 152 317

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.