

FOGLIO FEDERALE

Anno XLIV

Berna, 2 novembre 1961

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 corrente postale XI 690.

8333

MESSAGGIO

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla protezione civile

(Del 6 ottobre 1961)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci preghiamo di presentarvi un disegno di legge federale sulla protezione civile.

Gli avvenimenti succedutisi dopo la seconda guerra mondiale ci costringono a esaminare come proteggere efficacemente il nostro paese contro le conseguenze delle azioni belliche. Le autorità e i servizi responsabili della difesa nazionale militare hanno preso provvedimenti per rendere il nostro esercito più forte e più mobile.

Dobbiamo, d'altra parte, constatare che le grandi potenze dispongono di armi che non sono soltanto destinate all'uso nel combattimento fra due eserciti opposti, ma che servono piuttosto per smantellare il potenziale di guerra dell'avversario e per distruggere, in tal modo, grandi impianti e vasti territori, come anche parti considerevoli della popolazione civile. Spesso la propaganda tende a far credere che non vi sia alcun mezzo di difesa contro queste armi nucleari. Orbene una protezione civile ben organizzata può diminuire sensibilmente il numero delle vittime e l'entità dei

danni. È, tuttavia, assodato che soffriamo di una carenza considerevole di organi di protezione efficaci, sebbene in questi ultimi anni molto si sia lavorato, e con successo, per la loro costituzione. Nei limiti delle prescrizioni vigenti e dei crediti a disposizione del Dipartimento militare, i servizi della protezione antiaerea e i Cantoni hanno potuto istruire soltanto i quadri e gli specialisti. È stato possibile acquistare un primo lotto di materiale indispensabile e, nelle grandi località, approntare rifugi nelle nuove costruzioni. Il grado iniziale di protezione è stato così conseguito. Se ciò costituisce un elemento importante, non si deve però credere che la protezione della nostra popolazione in caso di guerra sia in tal modo garantita. Affinchè tale protezione possa essere accresciuta, è necessario anzitutto far comprendere ad ognuno che, nel caso di una guerra con uso di armi nucleari o classiche, la popolazione anche di un paese neutro, sarebbe esposta ai più grandi pericoli. Occorre parimente dare ai nostri soldati l'assicurazione che le loro famiglie e i luoghi di lavoro sono efficacemente protetti. Dobbiamo istituire le organizzazioni di protezione indispensabili e provvederle di personale e di materiale, in guisa che possano rendere tutti i servizi necessari. Dobbiamo approntare rifugi, che sono sempre il miglior mezzo passivo di protezione per la popolazione, nonché posti d'attesa per le formazioni di protezione.

Questi provvedimenti complessi e costosi sono un compito nazionale che esige un ordinamento legale, fondato sull'articolo 22 *bis* della Costituzione federale approvato il 24 maggio 1959 dal popolo e dai Cantoni. Tale ordinamento è indispensabile, poichè solo una protezione civile ordinata uniformemente su tutto il territorio svizzero può essere utile al paese e perchè la Confederazione deve mettere a disposizione, secondo norme uniformi, somme considerevoli destinate all'esecuzione delle misure.

Oltre ai problemi organizzativi, il disegno tratta delle costruzioni di protezione civile nella misura in cui esse sono in stretto rapporto con le organizzazioni di protezione. Si tratta dei posti di comando con centrali d'allarme, dei posti sanitari, dei posti d'attesa, dei magazzini e delle riserve d'acqua. Esso non contiene alcuna disposizione sui rifugi privati e pubblici, che saranno oggetto di un ordinamento speciale. Queste ultime misure difensive appartengono a un settore particolare, distinto da quello dell'organizzazione; esse devono essere fondate su dati tecnici ancora in discussione. Le relative prescrizioni saranno soggette a maggiori modificazioni che non quelle concernenti l'organizzazione. Per non perder tempo inutilmente, s'impone, dunque, di legiferare separatamente su queste due materie.

Esporranno, qui di seguito, in modo particolareggiato i problemi che si pongono in materia di protezione civile. Essi sono complessi ed esigono, di conseguenza, spiegazioni assai estese.

I. I LAVORI PREPARATORI PER UN ORDINAMENTO LEGALE DELLA PROTEZIONE CIVILE

Durante la prima guerra mondiale, due nuovi mezzi di combattimento si rivelarono pericolosi per la popolazione civile: l'aviazione e i gas. L'aviazione, portando la guerra nell'aria, offrì la possibilità di raggiungere le zone di approvvigionamento e il retroterra. I gas, superando coi venti la zona delle operazioni, vennero a costituire un pericolo per la popolazione civile. Furono pertanto necessari dei provvedimenti per proteggere quest'ultima contro gli effetti dei gas e contro i bombardamenti aerei.

Nel 1928, il comitato internazionale della Croce Rossa raccomandò ai Governi di occuparsi della protezione delle popolazioni contro gli effetti della guerra chimica. Nel 1933, furono istituiti in Svizzera una commissione federale e un ufficio federale di studio per la protezione contro i gas.

Il 4 giugno 1934, il Consiglio federale sottopose alle Camere un disegno di decreto federale concernente la difesa passiva della popolazione da attacchi aerei (CS 5, 429), che fu approvato il 29 settembre 1934, dichiarato urgente e messo immediatamente in vigore. Fondato sull'articolo 85 della Costituzione federale e ancora in vigore, esso prevede misure contro i pericoli cagionati dagli aerei e dai gas.

Diversi decreti, emanati in virtù del predetto decreto del 1934, furono necessari negli anni seguenti, soprattutto all'inizio della seconda guerra mondiale. Già nel 1939, si trattò di sostituire tale ordinamento con una legge. Il Servizio di protezione antiaerea del Dipartimento militare federale, istituito nel 1936, non poté, tuttavia, assumere questo compito in quanto oberato da numerose altre incombenze.

Finita la guerra, si ritenne che le misure intese a proteggere la popolazione potessero essere ridotte. Decisioni in tal senso furono prese nel 1945. Il decreto del Consiglio federale del 21 settembre 1951 concernente il trasferimento, nelle truppe della protezione antiaerea, del personale delle formazioni locali fu particolarmente importante.

Quando furono ripresi i lavori d'elaborazione di una legge, l'esame delle mozioni e dei postulati diede l'occasione di constatare che l'articolo 85 della Costituzione federale offriva una base troppo fragile, per cui il Consiglio federale preparò un disegno d'articolo 22 *bis* sulla protezione civile, che fu approvato dall'Assemblea federale il 21 dicembre 1956 ma respinto dal popolo nella votazione del 3 marzo 1957.

Il Consiglio federale propose, allora, di emanare un ordinamento di durata limitata, ma i Consigli legislativi non accettarono questa soluzione e presentarono, di loro iniziativa, un nuovo articolo costituzionale 22 *bis*. Il disegno fu approvato il 17 dicembre 1958 dall'Assemblea federale e il 24 maggio 1959 dal popolo e dai Cantoni.

Il 20 giugno 1960, il Consiglio federale preparò delle istruzioni per la commissione dei periti formata nell'estate 1959 dal Dipartimento di giustizia e polizia. Esse prevedevano il mantenimento dell'attuale soluzione combinata (organi di protezione civile assecondati dalle truppe di protezione antiaerea). La direzione della protezione civile doveva essere tolta al Dipartimento militare federale e affidata a un dipartimento civile. Il disegno di legge preparato sulla base dell'articolo 22 bis, delle istruzioni del Consiglio federale e dei principi stabiliti dalla Commissione peritale fu sottoposto per parere ai Cantoni, come anche alle associazioni e alle organizzazioni rappresentate nella commissione stessa.

Le divergenze risultanti dall'esame delle risposte furono sottoposte al Consiglio di difesa nazionale nella seduta che esso tenne il 31 agosto 1961. Esse concernono l'obbligo di istituire organi di protezione e quello di servire nella protezione civile.

II. I MOTIVI PER LO SVILUPPO DELLA PROTEZIONE CIVILE

La seconda guerra mondiale portò all'uso di mezzi d'attacco destinati a terrorizzare la popolazione. L'estensione degli effetti della guerra alla popolazione civile risulta in modo impressionante dal confronto del numero dei morti nella prima e nella seconda guerra mondiale:

	militari	civili
prima guerra mondiale	9.200.000	500.000
seconda guerra mondiale	26.800.000	24.800.000

Lo sviluppo delle bombe atomiche e all'idrogeno è stato così intenso, dopo gli attacchi contro il Giappone nel 1945, e così nettamente diretto verso la distruzione massiccia che pericoli sinora impensati sono sorti per la popolazione civile. Mezzi classici, nucleari, chimici o biologici possono ora essere trasportati mediante aerei, con o senza pilota, da una base qualsiasi verso un luogo di destinazione situato in un qualsiasi paese. Un sistema difensivo per quanto ben organizzato e tecnicamente attrezzato non può evitare completamente tali attacchi. È, quindi, doppiamente necessario proteggerci contro i loro effetti.

Anche se la neutralità del nostro paese fosse rispettata in caso di guerra, l'esplosione di armi nucleari fuori dalle nostre frontiere può mettere in pericolo la popolazione civile per la radioattività cagionata; mezzi chimici o biologici usati negli Stati vicini possono parimente essere pericolosi per noi. Durante l'ultima guerra mondiale, abbiamo, inoltre, imparato che anche un paese neutro è esposto al pericolo d'essere bombar-

dato per errore. Citiamo solo i bombardamenti di Basilea, Ginevra, Re-nens, Samedan, Sciaffusa, Stein-am-Rhein, Tayngen, Diessenhofen e Zurigo.

La Svizzera è particolarmente esposta a tali pericoli a causa della densità della sua popolazione e della sua industria assai sviluppata.

III. SETTORE DELLE MISURE DA PRENDERE

Stante questa minaccia sul nostro paese, una protezione civile moderna ed efficace non può limitarsi a salvaguardare la sola vita umana. Le misure da prendere devono, invece, essere estese anche alla protezione degli animali, dei beni materiali vitali e dei beni culturali importanti. Si tratta di aspetti nuovi coi quali la popolazione deve familiarizzarsi. S'impone, quindi, di informarla chiaramente e completamente sul fatto che, nonostante le conseguenze spaventose delle armi nucleari, non saremo senza protezione in una guerra futura e che potremo sopravvivere a condizione di istituire per tempo una protezione civile efficace. Uomini e donne devono essere convinti che l'uso di queste armi di distruzione non significa la fine della nostra vita né della nostra civiltà, ma che la vita può e deve continuare, onde conviene prendere tempestivamente i provvedimenti necessari ad attendere attivamente a questo compito. La nostra popolazione deve avere l'assicurazione che i beni materiali più importanti, i luoghi di produzione e le riserve di materiale possono essere protetti con efficacia.

Una istruzione approfondita della popolazione, soprattutto delle città, sui compiti e i bisogni degli organi di protezione offrirà l'occasione di fare appello alla collaborazione necessaria.

IV. LA NECESSITA' DI SVILUPPARE GLI ORGANI DI PROTEZIONE CIVILE

Il decreto federale del 29 settembre 1934 concernente la difesa passiva della popolazione da attacchi aerei prevedeva l'istruzione dei Capi e del personale. L'ordinanza del 26 gennaio 1954 concernente le organizzazioni civili di protezione e di soccorso si limitò a promuovere l'istruzione dei capi e degli specialisti. La circolare del Consiglio federale del 12 aprile 1957, resasi necessaria in seguito al rigetto del disegno di articolo costituzionale nella votazione del 3 marzo 1957, limitava questa istruzione secondo l'età e imponeva ai Cantoni di rinunciare al servizio obbligatorio per le donne.

L'ordinamento vigente non consente alla protezione civile di agire con sufficiente efficacia. Il personale delle organizzazioni di protezione locali e delle organizzazioni di protezione degli stabilimenti deve ancora essere reclutato, incorporato e istruito. In questi ultimi anni, il pericolo

di un attacco improvviso è aumentato. Le armi nucleari disponibili consentono di scatenare, da un'ora all'altra, un'operazione di distruzione. In un nuovo eventuale conflitto, non si disporrà probabilmente di un lungo tempo d'istruzione come fu il caso durante l'ultima guerra mondiale. Gli organi di protezione civile devono essere pronti con i loro effettivi e il loro materiale al completo se vogliono agire efficacemente. Al massimo, un'eccezione può essere fatta per le guardie dei caseggiati, nel senso che, per il momento, sarebbero istruiti solo gli specialisti, gli altri membri potendo comunque essere formati, come volontari, in breve tempo.

Il materiale attuale degli organi di protezione locali e degli stabilimenti, come anche delle guardie dei caseggiati deve essere completato. Per esaminare e scegliere il materiale prescritto devono esser applicati i metodi più rapidi.

Agli stessi organi di protezione civile spesso mancano ancora gli impianti e i dispositivi necessari. Con la motivazione che l'appoggio finanziario della Confederazione e dei Cantoni era insufficiente, i Comuni, in generale, non vi hanno sinora provveduto. Una preparazione tempestiva ed efficace è impensabile senza questi impianti e dispositivi.

I compiti spettanti alla protezione civile aumentano ogni anno d'importanza e di complessità. L'istruzione dei capi degli uffici cantonali della protezione civile e degli istruttori cantonali, dei capi locali e dei capi servizio esige un personale istruttore qualificato, con una solida preparazione tecnica, e adeguate possibilità d'istruzione.

Per coloro che servono nella protezione civile sono, inoltre, necessarie delle disposizioni accordanti, in materia di soldo, di indennità per perdita di guadagno, d'assicurazione e di sospensione delle esecuzioni, diritti analoghi a quelli di cui già fruiscono coloro che prestano servizio militare.

Sono, parimente, necessarie disposizioni sull'obbligo di tollerare esercitazioni e impianti di protezione civile, sull'uso delle costruzioni e sulla responsabilità per danni corporali e materiali, onde consentire un'istruzione ancor più intensa degli organi di protezione civile e l'approntamento degli impianti e dei dispositivi ancora mancanti.

Queste considerazioni, come anche le decisioni del Consiglio federale di attribuire la protezione civile a un dipartimento non militare, per soddisfare la Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 concernente la protezione delle persone civili in tempo di guerra, esigono un ordinamento esteso contenuto in una legge sulla protezione civile.

V. IL NUOVO ORDINAMENTO PER LA PROTEZIONE CIVILE

A. Basi giuridiche

L'articolo 22 *bis* della Costituzione federale è la base giuridica indiscussa di una legislazione che deve garantire lo sviluppo della protezione

civile come complemento della difesa nazionale militare, economica e spirituale. Ciascuno sa che le truppe di protezione antiaerea non possono sostituire un'organizzazione della protezione civile estesa a tutto il paese e sufficientemente efficace. La protezione civile, che è anzitutto un'auto-protezione, deve essere riorganizzata in modo da poter assumere al proprio servizio la grande maggioranza della popolazione rimasta a casa. Con ciò possono, inoltre, essere evitati la fuga e il panico.

Fatta astrazione dei principi stabiliti nella Costituzione federale, occorre che il nuovo concetto di protezione civile sia conforme a quanto richiesto dai Consigli legislativi durante la discussione del testo costituzionale, cioè che la legislazione d'esecuzione distingua chiaramente fra le misure civili e quelle militari. In detta discussione fu sottolineato che trattavasi precipuamente di una questione civile.

La Costituzione federale, in quanto adopera l'espressione «protezione civile», rinuncia a specificare la natura non militare della protezione civile, ma questa rinuncia non significa che la protezione civile debba essere affidata ad autorità militari. Il costituente ha ritenuto inutile di indicare in modo speciale che la protezione civile deve essere di competenza delle autorità civili, perchè ciò è evidente e incontestato. Il primo messaggio a sostegno di un disegno di articolo costituzionale partiva già dall'idea che la protezione civile doveva competere alle autorità civili; esso dichiarava espressamente «che si tratta di misure da prendersi dalle autorità civili». Inoltre, non è mai stato chiesto, durante le deliberazioni parlamentari concernenti il primo e secondo disegno d'articolo 22 *bis*, che la protezione civile dipenda dal Dipartimento militare federale. Dall'esposto risulta che la Costituzione federale ha voluto che questa protezione fosse assicurata dalle autorità civili. Tale soluzione sembra essere la migliore dal profilo del diritto delle genti, come anche per motivi psicologici e pratici; essa è, d'altronde, stata adottata nella maggior parte degli altri Stati.

B. Impianti e dispositivi degli organi di protezione

Circa la legislazione d'esecuzione, conviene chiedersi se tutta la materia debba esser disciplinata da una sola legge. Il disegno muove dall'idea che le costruzioni di protezione antiaerea devono essere regolate con una legge speciale. Questa soluzione è tanto più sostenibile in quanto i rifugi costruiti sinora rimangono in gran parte utilizzabili. Inoltre, essi possono essere migliorati con mezzi relativamente semplici. Giova, avantutto, considerare che le nuove disposizioni sulle costruzioni graverebbero il disegno di legge e potrebbero così ritardare la sua entrata in vigore. Se la legge d'organizzazione entra in vigore prima, è dato il vantaggio che le disposizioni della legge speciale concernente le costruzioni potrebbero fondarsi sull'obbligo di istituire degli organi. Se i problemi relativi alle co-

struzioni fossero discussi contemporaneamente ai problemi fondamentali della protezione civile, potrebbe accadere che s'avesse a ritardare la parte organizzativa senza conseguire alcuna accelerazione di quella concernente le costruzioni.

Per questo motivo, il presente disegno non si occupa che degli impianti e dispositivi destinati avantutto agli organi di protezione locali e degli stabilimenti.

Senza costruzioni nè dispositivi tecnici per gli organi di protezione, la protezione civile non può essere rapidamente costituita nè può intervenire efficacemente contro gli effetti delle armi moderne. Ne consegue che in ciascun Comune obbligato ad organizzare la protezione, questi impianti devono essere adeguati all'ampiezza degli organi di protezione. Sono, di regola, necessari: un posto di comando con centrale d'allarme, posti sanitari, posti d'attesa, magazzini, riserve d'acqua indipendenti dalla rete di idranti. Questi impianti e dispositivi hanno un'importanza primordiale per l'intervento degli organi di protezione. Affinchè i Comuni e gli stabilimenti possano sopportare le spese, la Confederazione e i Cantoni devono versare sufficienti sussidi.

C. Rifugi pubblici e privati

Il decreto federale del 21 dicembre 1950 concernente le costruzioni di protezione antiaerea (RU 1951, 465) disciplina provvisoriamente le misure di costruzione concernenti i rifugi pubblici e privati. È prevista la sua revisione parziale o totale o l'approvazione di un nuovo atto legislativo perchè, in avvenire, si dovranno richiedere costruzioni più solide, impianti d'aerazione più efficaci, chiusure più sicure, passaggi fra case contigue e uscite di soccorso. Le disposizioni vigenti devono parimente essere rivedute su altri punti, precisamente circa i sussidi.

D. Soccorsi urgenti

Notiamo, infine, che la Costituzione federale prevede l'impiego degli organi di protezione civile in caso d'urgenza di soccorsi. Essa intende con ciò la mobilitazione di questi organi in caso di catastrofi naturali o di danni che possono essere riparati soltanto con lo sforzo comune della popolazione. La legge prevede che in tempo di pace come in tempo di servizio attivo, i Comuni possano impiegare i loro organi di protezione in caso di tali catastrofi e che, quando vi è urgenza, il Governo cantonale possa chiamare in servizio altri organi di protezione civile secondo le norme dell'aiuto regionale. I Cantoni e i Comuni che avranno così mobilitato organi di protezione ne sopporteranno le spese.

E. Obbligo di servire nella protezione civile

1. Sua applicazione nello spazio

a. Obbligo per i Comuni di istituire organi di protezione.

L'ordinanza del 29 gennaio 1935 (CS 5, 453) sulla costituzione di organizzazioni locali per la protezione antiaerea prendeva come criterio per l'obbligo di istituire un organo di protezione in una località il numero di 3000 abitanti. Secondo l'ordinanza del 26 gennaio 1954 (RU 1954, 175) concernente le organizzazioni civili di protezione e di soccorso, le località con 1000 o più abitanti sono sempre obbligate a istituire organi di protezione. D'intesa con i Cantoni o su loro proposta, le località con meno di 1000 abitanti possono parimente essere sottoposte interamente o parzialmente a questo obbligo o le località con 1000 o più abitanti possono essere liberate totalmente o parzialmente. Il decreto federale del 21 dicembre 1950 concernente le costruzioni di protezione antiaerea muove ugualmente dal numero di 1000 abitanti.

Se il numero base di 1000 abitanti fosse elevato, per esempio, a 3000, il lavoro svolto a tutt'oggi nei Comuni da 1000 a 3000 abitanti sarebbe stato vano. L'involuzione è inammissibile. Più la rete delle località sottoposte all'obbligo di organizzare la protezione sarà densa, maggiori saranno la protezione generale e la probabilità di un funzionamento sicuro dell'aiuto intercomunale. D'altra parte, il fatto che un gran numero di località sono obbligate a organizzare la protezione, diminuisce il pericolo di panico e rinfranca il morale della popolazione. Poichè la nozione di località è troppo poco precisa, bisognerebbe sostituirla con quella di Comune ad agglomerato interamente o parzialmente chiuso di 1000 o più abitanti. L'impiego del concetto di Comune appare tanto più necessario in quanto l'uso del termine «località» potrebbe dar adito all'interpretazione che soltanto una parte del Comune possa essere considerata tenuta all'obbligo d'organizzare la protezione, ciò che cagionerebbe complicazioni amministrative e ineguaglianze nel reclutamento degli abitanti del Comune.

Secondo le costatazioni dell'Ufficio di guerra per l'industria e il lavoro, l'importanza dei Comuni dal profilo dell'economia di guerra sta nel seguente rapporto con il numero dei loro abitanti:

Comuni svizzeri		Numero	Di cui... comprendenti opere importanti per l'economia di guerra	
sino a	1000 abitanti	2193	102	4,65%
da 1001 a	2000 abitanti	465	103	22,15%
da 2001 a	3000 abitanti	201	78	38,80%
da 3001 a	4000 abitanti	78	44	56,40%
da 4001 a	5000 abitanti	39	28	71,80%
da 5001 a	10000 abitanti	83	70	84,30%
più di	10000 abitanti	42	41	97,60%

Da questa tabella risulta che le opere importanti per l'economia di guerra sono già assai numerose nei Comuni di 1000 abitanti. Di conseguenza, sembra giusto di stabilire a 1000 il numero degli abitanti a contare dal quale un Comune è tenuto a istituire organi di protezione civile. Il numero dei Comuni sottoposti a questo obbligo sarebbe così di poco superiore a 800.

Nei Comuni non tenuti all'obbligo integrale di protezione, deve essere istituito un organo minimo sotto forma di un servizio di pompieri di guerra e d'un servizio sanitario rafforzato. Questa soluzione s'impone perchè la maggior parte dei Cantoni hanno già istituito tali servizi di pompieri di guerra nei loro Comuni. Anche questi provvedimenti completivi potrebbero essere eseguiti rapidamente e facilmente. La minaccia che pesa sul paese intero e il pericolo risultante dalla radioattività per la popolazione nel suo insieme esigono già oggi questa protezione minima, anche nei Comuni che non sono obbligati a istituire organi di protezione.

b. Obbligo per gli stabilimenti di istituire organi di protezione.

Occorre considerare come stabilimenti, oltre alle aziende di produzione, le scuole, gli istituti, gli ospedali, le amministrazioni, le centrali elettriche e altri complessi energetici come gli oleodotti. La prescrizione attuale (art. 3 dell'ordinanza del 26 gennaio 1954) sottopone gli stabilimenti con cinquanta o più impiegati o operai all'obbligo di istituire un organo di protezione. La tabella, qui sotto, indica il rapporto esistente fra il numero degli stabilimenti, la loro importanza per l'economia di guerra e il numero delle persone che vi sono impiegate.

Numero delle persone impiegate negli stabilimenti		Numero degli stabilimenti	Di cui ... importanti per l'economia di guerra	
			numero	percentuale
sino a	50 persone	248 086	1025	0,4
da 51 a	100 persone	2 820	302	10,7
da 101 a	200 persone	1 261	269	21,3
da 201 a	300	637	218	34,2
da 301 a	400 } persone			
da 401 a	500 }			
da 501 a	1000 persone	150	77	51,3
più di	1000 persone	68	46	67,6

Questo confronto stabilito dall'Ufficio federale per l'industria, le arti e mestieri e il lavoro, sulla base delle decisioni di dispensa, dimostra che il numero degli stabilimenti importanti per l'economia di guerra e occupanti da 51 a 100 persone è relativamente esiguo; infatti, esso rappresenta solo il 10,7 per cento degli stabilimenti di questa categoria. Ne risulta che si può portare da 50 a 100 il numero delle persone occupate a contare dal quale lo stabilimento ha l'obbligo di istituire un organo di protezione. Tutti questi stabilimenti importanti per l'economia di guerra possono es-

sere tenuti a istituire organi di protezione e non soltanto quelli che si trovano in un Comune obbligato a organizzare la protezione. Gli stabilimenti non tenuti all'obbligo della protezione dovranno, se si trovano in un Comune che vi è tenuto, provvedere alla formazione di guardie dei caseggiati; infine, ciascuno stabilimento potrà sottomettersi volontariamente all'obbligo di istituire organi di protezione. In tali condizioni, saranno circa 2500 gli stabilimenti assoggettati all'obbligo, cioè circa come ora.

c. L'obbligo di istituire guardie dei caseggiati.

Le guardie dei caseggiati, la più piccola cellula della protezione civile, sono necessarie per riparare immediatamente i danni e apportare i primi soccorsi. Per questo nei Comuni tenuti all'istituzione di organi di protezione, devono essere istituite guardie dei caseggiati per tutti gli edifici e per tutti gli stabilimenti non assoggettati all'obbligo di organizzare la protezione; esse devono essere organizzate in modo che ciascuna casa, anche non abitata, sia attribuita a una guardia.

In circostanze speciali, occorre poter esigere l'istituzione di guardie dei caseggiati anche nei Comuni non tenuti a organizzare la protezione.

2. *Persone tenute a servire nella protezione civile*

a. Estensione

L'obbligo di servire nella protezione civile deve, di principio, estendersi a tutti gli uomini dai 20 ai 60 anni compiuti, che abitino o no in un Comune obbligato alla protezione. Esso non si estende tuttavia, ai militari, nè ordinariamente agli uomini prosciolti dall'esercito dopo aver compiuto i loro obblighi militari. Per contro, gli uomini esentati anzitempo dal servizio militare saranno tenuti a servire nella protezione civile.

Conformemente all'articolo 29 *bis* della Costituzione federale, le donne non sono tenute a servire nella protezione civile.

Si spera che una gran parte delle persone non tenute a servire nella protezione civile vi aderiranno volontariamente. Se questa speranza dovesse essere delusa e se gli effettivi ritenuti necessari non fossero raggiunti, l'obbligo dovrebbe essere esteso agli uomini liberi dall'obbligo militare e, se necessario, anche ai giovani di 16 anni compiuti.

Diversi motivi inducono a non imporre l'obbligo del servizio se non nella misura indispensabile per assicurare gli effettivi. Non è possibile già ora, prima che l'organizzazione sia compiuta, determinare l'esatto numero delle persone necessarie nei diversi organi di protezione. La riorganizzazione dell'esercito sarà terminata solo fra sei anni. Non si può, quindi, nemmeno conoscere quanti uomini liberati dal servizio saranno a disposizione della protezione civile. L'economia di guerra avrà parimente bisogno di uomini prosciolti dal servizio; l'esercito ne ha già messi a disposizione mediante

dispense. Occorre tracciare un limite fra i bisogni dell'economia di guerra e quelli della protezione civile. Si ignora parimente quanti uomini e donne si annunceranno volontariamente nella protezione civile. Non è, dunque, possibile determinare il numero delle persone necessarie per completare gli effettivi. Occorre, inoltre, considerare che per ora non si disporrebbe comunque d'istruttori e di materiale a sufficienza per istruire tutto il personale della protezione civile. Nella maggior parte dei Cantoni, i quadri sarebbero disponibili per una istruzione parziale con mezzi di fortuna, ma la maggior parte del materiale e dell'equipaggiamento richiesto dalle formazioni di protezione manca ancora.

Per conseguire questo scopo, la protezione civile ha bisogno di molte persone: occorrono uomini e donne forti e in buona salute, sia per gli organismi locali sia per quelli degli stabilimenti. Per le guardie dei casergati, le esigenze sono minori: in questo settore, anche persone più anziane o affette da lievi infermità possono rendere buoni servizi. La situazione presumibile risulta dalla tabella qui appresso. Il calcolo del numero delle persone disponibili si basa sui dati dell'Ufficio federale di statistica e dell'Ufficio federale delle assicurazioni, sui comunicati del Dipartimento federale dell'economia pubblica, come pure su altre fonti ufficiali. Il servizio della protezione antiaerea ha stimato il fabbisogno in personale, fondandosi sulle esperienze effettuate dalla difesa antiaerea promossa in Svizzera e all'estero durante l'ultima guerra mondiale. Ne risulta:

	uomini	donne	totale
1. Popolazione al 1° gennaio 1960 non entrano in considerazione per la protezione civile . . .	2 553 000	2 717 000	5 270 000
(stranieri che rientrano in patria; adolescenti sotto i 20 anni; persone d'età superiore ai 65 anni: invalidi fra i 20 e i 65 anni; madri con figli sino a 4 anni; militari e SCF; infermiere incorporate).	2 093 000	1 807 000	3 900 000
2. Sono provvisoriamente disponibili nei 3 000 Comuni svizzeri	460 000	910 000	1 370 000
3. Per gli 800 Comuni obbligati ad organizzare la protezione civile circa l'80 per cento . . .	408 000	728 000	1 136 000
provvisoriamente esclusi: gli uomini prosciolti dal servizio militare a 50 anni e i dispensati	130 000	—	130 000
4. Rimangono disponibili per la protezione civile	278 000	728 000	1 006 000

Secondo le tabelle del Servizio della protezione antiaerea, bisogna prevedere come quadri e specialisti:

Formazione di protezione	uomini	donne	totale
guardie dei caseggiati	45 000	65 000	110 000
protezione degli stabilimenti .	15 000	5 000	20 000
organi locali	50 000	10 000	60 000
5. Totale dei quadri e degli specialisti	110 000	80 000	190 000

Il confronto fra le cifre indicate ai numeri 4 e 5 dimostra che vi è un numero sufficiente di uomini disponibili per i quadri e come specialisti. Bisogna tuttavia ancora esaminare se, in queste categorie (uomini inabili al servizio militare e esentati), vi sia un numero sufficiente di uomini qualificati per le funzioni di capi e di specialisti. Se vi fossero dei vuoti, sarebbe necessario esaminare con l'esercito, conformemente all'articolo 36 del disegno, la possibilità di colmarli dispensando dal servizio militare gli uomini indispensabili alla protezione civile.

Con l'incorporazione e l'istruzione dei membri degli organi di protezione locali e degli stabilimenti, il fabbisogno totale sarà il seguente:

Formazione di protezione	uomini	donne	totale
guardie di immobili	45 000	65 000	110 000
protezione degli stabilimenti .	60 000	20 000	80 000
organi locali	160 000	70 000	230 000
6. Totale	265 000	155 000	420 000

Il numero degli uomini disponibili basterebbe, dunque, a coprire il fabbisogno di queste formazioni. Tali contingenti si compongono, come visto, di uomini inabili al servizio militare o esentati prematuramente. La loro capacità fisica non va presunta intera, per cui è da ammettere che, a causa di infermità, le persone appartenenti a queste due categorie non potranno essere incorporate tutte negli organi locali e degli stabilimenti. Se si dovesse constatare che, per questo motivo, non è possibile, con dette categorie di uomini, di raggiungere la completezza degli effettivi, si dovrebbe pure qui ricercare con l'esercito il modo di colmare tali lacune per mezzo di militari.

Quando, infine, anche il personale delle guardie dei caseggiati sarà istruito e incorporato, gli effettivi necessari saranno i seguenti:

Formazione di protezione	uomini	donne	totale
guardie dei caseggiati	130 000	390 000	520 000
protezione degli stabilimenti .	60 000	20 000	80 000
organi locali	160 000	70 000	230 000
7. Totale	350 000	480 000	830 000

La soluzione prevista negli articoli 34, 35 e 36 del disegno non permette di coprire questi bisogni; ma si può ammettere che dopo una assidua informazione della popolazione, vi sarà un numero sufficiente di volontari che si annunceranno per proteggere la loro famiglia e le altre persone viventi sotto lo stesso tetto e che le guardie dei caserugiati potranno essere formate con gli effettivi previsti. Se questa speranza fosse delusa, occorrerebbe estendere l'obbligo di servire nella protezione civile agli ex militari sopra i 50 anni. Calcoli esatti e concludenti sarebbero necessari per stabilire il numero delle classi cui l'obbligo di servire dovrebbe essere esteso.

b. Esame circa l'idoneità

Una buona parte degli uomini obbligati al servizio di protezione civile saranno inabili al servizio militare o esentati anzi tempo. Ne consegue che non potranno neppure essere considerati tutti come completamente abili per la protezione civile. Ciò obbligherà forse anche a completare gli effettivi conformemente all'articolo 36, se uomini e donne non si saranno annunciati volontariamente in numero sufficiente. Non si può incorrere nella responsabilità di proerastinare lo sviluppo della protezione civile, in attesa che gli uomini di 50 anni siano prosciolti dal servizio militare.

3. Il servizio volontario e la collaborazione d'associazioni

È indispensabile di disporre che le persone non obbligate a servire possano annunciarsi volontariamente. Esse saranno parificate a quelle obbligate e dovranno compiere, per un certo tempo, i servizi previsti. Esse dovranno parimente assolvere i corsi per capi e specialisti, cui fossero convocate.

Il personale degli organi di protezione, compresi i volontari, dovrà poter usufruire di corsi facoltativi per una istruzione completa. I programmi dei corsi facoltativi elaborati dai Cantoni dovranno essere sottoposti all'approvazione della Confederazione. I corsi approvati daranno diritto agli stessi sussidi che i corsi obbligatori.

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni potranno incaricare associazioni interessate alla protezione civile di impartire corsi in settori determinati del programma d'istruzione. Affinchè questi corsi diano diritto a sussidi, i loro programmi dovranno essere approvati dall'autorità competente. Pensiamo avantutto alla collaborazione della Croce Rossa, della Lega svizzera dei samaritani e dell'Unione svizzera per la protezione civile.

F. Organizzazione della protezione civile e compiti degli organi di protezione

1. In generale

Le misure di protezione daranno risultati positivi in caso di guerra soltanto se ciascun cittadino prende le sue precauzioni per se stesso e

per la sua famiglia. La protezione civile è anzitutto una autoprotezione. Essa deve basarsi su misure prese in ciascuna casa e in ciascun stabilimento allo scopo di combattere il pericolo, nel minor tempo possibile, laddove si manifestasse. Dove i mezzi così a disposizione non bastassero o non fossero di alcuna efficacia, deve intervenire un altro aiuto di maggiore raggio d'azione e funzionalità tecnica. Esso deve essere organizzato dal Comune ed estendersi a tutto il territorio comunale. Se l'insieme dei mezzi, di cui un Comune dispone non fosse sufficiente per combattere i danni, va richiesto l'aiuto dei Comuni vicini, meno colpiti o indenni.

A tali considerazioni si conformava l'organizzazione della protezione civile prevista precedentemente. Anche in futuro, essa dovrà fondarsi sulle guardie dei caseggiati e sugli organi degli stabilimenti. Il lavoro di questi organi di protezione deve essere diretto e coordinato dall'ente locale superiore. Gli organi dei Comuni vicini sono obbligati a prestarsi vicendevole aiuto e i Cantoni devono organizzare un aiuto regionale fra i grandi Comuni. L'esercito collaborerà facendo intervenire anzitutto le truppe della protezione aerea attribuite a tale scopo a località determinate; ma altre formazioni dell'esercito, soprattutto del servizio territoriale, potranno parimente essere messe a disposizione.

2. Le guardie dei caseggiati

Risulta dagli insegnamenti dell'ultima guerra che le maggiori perdite della popolazione civile si producono non durante gli attacchi, ma immediatamente dopo, cioè come conseguenza di incendi, della radioattività, dell'acqua e soprattutto del panico. Ci si può opporre a questi effetti con probabilità di successo soltanto se si scoprono e si combattono nel momento stesso in cui si producono. Gli organi di protezione degli stabilimenti e le guardie dei caseggiati sono i più idonei a tale scopo. Su essi basa tutta l'organizzazione della protezione civile.

L'organizzazione delle guardie dei caseggiati dipende dal numero delle persone disponibili e delle zone loro attribuite. Di regola, questi organi comprenderanno almeno un capo caseggiato, una guardia di rifugio come sostituto, almeno due o tre samaritani e quattro o cinque altre persone.

3. Gli organi di protezione degli stabilimenti

Gli stabilimenti devono istituire un organo di protezione specialmente adeguato alle loro condizioni. La sua natura particolare sarà determinata dagli edifici e dal genere dello stabilimento, come anche dal fatto che questo presenti una concentrazione di persone, d'impianti tecnici e di materiale o comporti pericoli speciali. In caso di catastrofe, il lavoro, grazie alle misure di protezione prese, dovrebbe poter continuare nello stabilimento per quanto è consentito dalle circostanze.

Nella massima parte dei casi, gli stabilimenti dispongono già ora, in virtù di prescrizioni di sicurezza, di mezzi di protezione ben sviluppati, al cui uso il personale è adeguatamente esercitato. Sia per quanto concerne il personale sia per quanto concerne il materiale, essi possono istituire organi di protezione più efficaci che le guardie dei caseggiati. Data la grande importanza attribuita alla continuazione dell'attività negli stabilimenti essenziali per l'economia di guerra, gli stabilimenti maggiori per numero di persone occupate e quelli esposti a pericoli devono istituire, sotto propria responsabilità, il loro organo di protezione. Ciò vale non soltanto per le aziende industriali, artigianali e commerciali, ma anche per gli stabilimenti, gli ospedali e le amministrazioni pubbliche. Occorre aggiungere le aziende elettriche e le imprese d'oleodotti.

I numerosi compiti da adempiere esigono, in generale, un servizio di allarme, d'osservazione e di collegamento, un servizio di pompieri, un servizio tecnico e un servizio sanitario.

4. Organi di protezione locali

Come esposto, le guardie dei caseggiati e gli organi degli stabilimenti non saranno in molti casi sufficientemente efficaci. Un altro organo deve dunque essere istituito per sostenerli nei loro compiti. Tale funzione deve essere adempiuta da organi detti locali, che si estendono a tutto il Comune.

L'organo locale ha avantutto il compito di vigilare sui provvedimenti presi dalle guardie dei caseggiati e dagli organi degli stabilimenti e di aiutarli. Esso deve, inoltre, collaborare con il servizio territoriale, in particolare circa il servizio d'allarme e il servizio atomico-biologico-chimico (servizio ABC).

L'organo locale comprenderà, in generale, una direzione, un servizio d'allarme, d'osservazione e di collegamento, un servizio di pompieri di guerra, un servizio sanitario, un servizio tecnico e un servizio per l'aiuto ai senza tetto e l'approvvigionamento. Secondo il numero degli abitanti, si potrà rinunciare a taluni servizi o se ne dovranno provvedere altri.

a. Direzione

La direzione spetta a un capo locale designato dal Comune e ai suoi aiutanti. Il capo locale è responsabile della preparazione e della sorveglianza dell'organo, dell'acquisto del materiale e del suo approntamento per l'uso, come anche di una coordinazione razionale fra tutte le formazioni civili e militari a disposizione.

Se per mantenere l'ordine è necessario l'intervento di forze armate, il capo locale collabora avantutto con la guardia locale o la polizia e, in casi speciali, anche con l'esercito.

b. Servizio d'allarme, d'osservazione e di collegamento

Questo servizio deve vigilare affinché l'allarme (allarme-aerei, allarme-acqua e allarme ABC), com'è disciplinato nell'esercito, sia trasmesso tempestivamente. Esso garantisce il buon funzionamento del servizio interno di comunicazione e di collegamento.

c. Pompieri di guerra

Sinora, il servizio dei pompieri di guerra era basato esclusivamente sul diritto cantonale. La legge li incorpora negli organi dei Comuni obbligati alla protezione. Esso ha per scopo di salvare le persone e di lottare contro gli incendi; inoltre, assume i compiti che i pompieri adempiono in tempo di pace.

d. Servizio tecnico

Esso comprende distaccamenti per il salvataggio e la sicurezza e deve essere provvisto di personale e soprattutto di materiale in modo che possa, in caso di guerra, essere in grado di soccorrere le persone sepolte sotto le macerie e di garantire il funzionamento degli impianti tecnici.

e. Servizio sanitario

Esso raccoglie i feriti e porta loro le prime cure. Inoltre, organizza posti sanitari, posti sanitari ausiliari e, se necessario, ospedali di pronto soccorso. Infine, collabora con il servizio di trasfusione della Croce Rossa e disciplina, ove occorra, la stretta collaborazione con le istituzioni del servizio sanitario pubblico e con il servizio sanitario territoriale. Esso si occupa parimente dei danni cagionati dalle armi ABC.

f. Aiuto ai senza tetto

L'aiuto ai senza tetto soccorre le persone, la cui casa è stata distrutta, i cui impianti di cucina sono fuori servizio o che sono state trasferite da altri Comuni. Questo servizio è incaricato dell'approntamento dei vari centri di raccolta. Esso vigila parimenti sull'approvvigionamento dell'organo di protezione locale.

5. Organi di protezione civile ed esercito

Solo un organo civile può prevalersi della protezione prevista nell'articolo 63 della Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1919 concernente la protezione delle persone civili in tempo di guerra; in caso d'occupazione, questa protezione può essere importante.

Un combattimento locale deve rimanere opera esclusiva della truppa. Il mantenimento dell'ordine deve essere garantito dalle autorità comunali con l'aiuto della polizia locale, rafforzata, ove occorra, da agenti ausiliari. Il Cantone e i Comuni possono incorporare in questi distaccamenti di polizia ausiliari ex soldati desiderosi di continuare a combattere con la propria arma.

La legislazione svizzera sulla protezione civile deve muovere dal principio che le norme del diritto delle genti saranno rispettate. Essa non può,

in qualsiasi caso, creare le condizioni che permetterebbero la trasformazione degli organi di protezione civile in formazioni armate. Uomini appartenenti a tali formazioni sarebbero, d'altronde, considerati e trattati dal nemico come partigiani.

Il Consiglio federale stanzerà talune truppe di protezione antiaerea nei Comuni particolarmente importanti ed esposti. Queste truppe devono essere considerate non come la pietra angolare delle misure di protezione civile, ma come un aiuto suppletivo. Esse sono e rimangono, in tutti i casi, elementi dell'esercito e non potrebbero, dunque, agire nelle parti del paese occupate dal nemico.

Già in tempo di pace, le truppe di protezione antiaerea stanziate collaborano strettamente con gli organi civili dei loro luoghi di servizio e si esercitano per gli interventi previsti. Così, si forma in larga misura l'accordo fra i punti di vista dei capi locali e quelli dei comandanti di truppa sulla tattica dell'intervento nelle diverse zone sinistrate.

G. Istruzione

L'istruzione deve essere data nei corsi obbligatori organizzati dalla Confederazione, dai Cantoni, dai Comuni e, eventualmente, dagli stabilimenti. Confederazione, Cantoni e Comuni possono incaricare associazioni interessate alla protezione civile di impartire corsi su materie particolari.

In tempo di pace devono essere istruiti:

- a. tutti i membri degli organi locali,
- b. tutti i membri degli organi degli stabilimenti,
- c. i capi caseggiato e gli specialisti delle guardie dei caseggiati.

A questo scopo, sono previsti i seguenti gradi obbligatori d'istruzione:

1. un corso d'introduzione per tutti i membri incorporati a mezzo degli organi locali e degli stabilimenti, come anche per le guardie dei caseggiati. Esso durerà tre o più giorni.
2. una formazione speciale di tutti i capi e specialisti nei corsi speciali e d'uso di dispositivi; questa formazione comprende:
 - a. un corso di base o di durata varia secondo le diverse funzioni, ma di dodici giorni al massimo;
 - b. corsi complementari della stessa durata del corso di base; essi sono tenuti ogni quattro anni.
3. Corsi di quadri per le persone destinate a una funzione superiore; essi durano dodici giorni al massimo, variando la durata secondo l'importanza della funzione.
4. Inoltre, i membri degli organi locali e degli stabilimenti e i capicasaggiato devono partecipare a esercizi e a rapporti di una durata totale di due giorni al massimo per anno.

Ciascun membro d'un organo di protezione civile deve poter essere obbligato ad accettare una funzione e a eseguire i corsi previsti per l'istruzione suppletiva.

I Comuni e gli stabilimenti possono organizzare corsi suppletivi volontari per istruire le guardie dei caseggiati; d'intesa con l'autorità, possono incaricare organi privati riconosciuti d'organizzare questi corsi. Occorre, in particolare, provvedere all'organizzazione dei corsi di primo soccorso, di samaritani, di lotta contro il fuoco e di autoprotezione generale.

H. Equipaggiamento e materiale

La Confederazione fornirà equipaggiamenti a prezzo ridotto o sussidierà il loro acquisto da parte dei Cantoni, dei Comuni, degli stabilimenti e dei proprietari d'immobili.

La Confederazione può dare a prestito gratuito materiale tecnico di istruzione per i corsi.

Un Ufficio centrale dovrà occuparsi delle ricerche e delle norme per gli equipaggiamenti destinati alla protezione civile e controllare e acquistare tali equipaggiamenti. Gli appartiene di costituire delle riserve, di organizzare il servizio di riparazione in collaborazione con l'industria e l'artigianato e di preparare le consegne e il ritiro del materiale.

J. Impianti e dispositivi

Gli organi dei Comuni e degli stabilimenti devono disporre di posizioni d'attesa adeguate. Un posto d'attesa sulle piazze o nelle foreste non entra in considerazione, perchè le formazioni potrebbero essere annientate o messe nell'impossibilità d'agire mediante l'uso di armi nucleari. Solo entrano in considerazione locali resistenti ai colpi diretti. Gli organi di direzione e di collegamento devono disporre, durante l'intervento, di locali di lavoro adeguati e di collegamenti sicuri. Per questo motivo, già durante la seconda guerra mondiale, è stato chiesto ai Comuni tenuti alla protezione, di costruire posti di comando e centrali d'allarme protette. Oltre a questi posti d'attesa, occorre approntare riserve di acqua per la lotta contro il fuoco, perchè l'esperienza prova che le reti d'idranti sono rapidamente fuori servizio. Tutte queste costruzioni devono essere provviste di impianti di ventilazione. Gli altri impianti e dispositivi devono essere costruiti in modo che si possa vivere due settimane nei rifugi. Ciò implica la costituzione delle necessarie riserve.

K. Competenze delle autorità e degli organi

1. Confederazione

La Confederazione deve, di massima, esercitare l'alta direzione in materia di protezione civile. Si occuperà della coordinazione e prenderà,

inoltre, i provvedimenti che i Cantoni e i Comuni non possono eseguire o che devono essere eseguiti da essa stessa. Si tratta, avantutto, di preparare proposte in materia d'acquisto di equipaggiamenti e di materiale, di costruzione di rifugi e d'istruzione. Le sezioni attuali «misure civili» e «misure di costruzione» del servizio della protezione antiaerea saranno riunite in un Ufficio federale della protezione civile e attribuite al Dipartimento di giustizia e polizia. L'Ufficio federale sarà l'autorità esecutiva e, inoltre, consiglierà e aiuterà i Cantoni, i Comuni e gli stabilimenti.

2. *Cantoni*

I Cantoni devono organizzare ed eseguire la protezione civile sul loro territorio conformemente alle prescrizioni federali ed emanare le disposizioni necessarie. Essi sono responsabili per il loro territorio dell'organizzazione di una protezione civile efficace nonchè conforme alla legge. Essi designeranno i Comuni e gli stabilimenti obbligati all'organizzazione della protezione civile e organizzeranno l'aiuto regionale; se necessario, prenderanno i provvedimenti indispensabili per sgravare i quartieri urbani mancanti di sufficienti possibilità di protezione.

Un Ufficio cantonale della protezione civile sarà istituito come organo esecutivo. Esso dirigerà l'istruzione, amministrerà il materiale e sarà la autorità cantonale di coordinamento.

3. *Comuni*

Principali responsabili della protezione civile, i Comuni eseguiranno le misure prescritte dalla Confederazione e dai Cantoni e le controlleranno negli stabilimenti e presso i singoli. Essi istituiranno gli organi di protezione e istruiranno le persone obbligate a servire nella protezione civile; costruiranno gli impianti e i dispositivi necessari agli organi locali; designeranno un capo locale come capo della protezione civile e un Ufficio della protezione come organo esecutivo.

4. *Stabilimenti*

Gli organi degli stabilimenti saranno, di principio, assoggettati alla vigilanza e al controllo dei Comuni. Gli organi hanno le stesse competenze che i Comuni per quanto concerne l'istruzione, il materiale, l'alloggio, l'approvvigionamento e le costruzioni.

L. Condizioni giuridiche delle persone che servono nella protezione civile

Se si istituisce nella protezione civile un obbligo di servizio analogo agli obblighi militari, converrà di disciplinare il soldo, le indennità per perdita di guadagno e l'assicurazione in modo per quanto possibile simile a quello previsto per la persone che servono nell'esercito.

1. Soldo

Se il servizio dura almeno tre ore senza interruzione, i partecipanti a corsi, esercizi e rapporti devono beneficiare del soldo. L'importo è fissato dal Consiglio federale. I volontari ricevono lo stesso soldo delle persone obbligate a servire.

Se le persone che prestano servizio non possono prendere i pasti né alloggiare a casa, esse riceveranno i pasti e saranno alloggiate gratuitamente.

2. Indennità per perdita di guadagno

La concessione di indennità per perdita di guadagno alle persone tenute al servizio nella protezione civile può, di principio, essere disciplinata conformemente all'ordinamento delle indennità ai militari. Una indennità nel senso della legge federale del 25 settembre 1952 (RU 1952, 1050) sulle indennità ai militari per perdita di guadagno deve essere concessa alle persone tenute a servire nella protezione civile per qualsiasi servizio di almeno un giorno. Queste spese saranno coperte con mezzi finanziari dell'ordinamento delle indennità ai militari, soprattutto con il supplemento riscosso sulle quote AVS in favore di questa istituzione sociale. Non si prevede, dunque, la partecipazione dei poteri pubblici a queste spese. Certo che i conti dell'ordinamento delle indennità ai militari, che si sono ancora chiusi nel 1960 con un beneficio di 13,9 milioni di franchi, si equilibreranno nei prossimi anni, soprattutto perchè le classi numerose raggiungeranno l'età di prestare servizio, cagionando un aumento dei giorni di servizio per i quali occorre versare una indennità. Si valuta, d'altra parte, a 2-3 milioni di franchi annui l'importo delle indennità per perdita di guadagno che devono essere versate al personale della protezione civile. Fintanto che l'onere suppletivo non supererà questi limiti modesti, esso dovrebbe essere sopportabile per l'ordinamento delle indennità ai militari, il cui fondo di compensazione raggiungeva 102 milioni alla fine del 1960, costituendo così una certa riserva.

3. Assicurazione

Il personale della protezione civile deve essere assicurato convenientemente contro gli infortuni e le malattie occorsi durante esercizi, corsi e interventi in servizio attivo o soccorsi urgenti. Le assicurazioni attuali devono essere adeguate alle nuove circostanze.

4. Protezione contro la disdetta e sospensione dell'esecuzione

Le disposizioni su queste materie devono essere applicate in modo adeguato alle persone obbligate a servire nella protezione civile.

L'avamprogetto sottoposto ai Cantoni e alle associazioni prevedeva che il servizio della protezione civile dovesse essere trattato, per quanto concerne la tassa d'esenzione dal servizio militare, come il servizio militare.

Abbiamo rinunciato a includere una tale disposizione nel nostro disegno, poichè riteniamo che sarebbe inconciliabile con il principio del servizio militare generale (art. 18 Costituzione federale). Nel corso delle deliberazioni del Consiglio nazionale sulla legge concernente la tassa di esenzione dal servizio militare e, in particolare, nel rapporto n. 6 del 6 febbraio 1959 alle commissioni di questo Consiglio, abbiamo espresso l'opinione che gli obblighi militari non potevano essere adempiuti se non prestando il servizio militare e complementare e che il pagamento della tassa di esenzione era un modo sussidiario di compiere gli obblighi militari. Ci fondavamo sia su un parere di diritto del Dipartimento federale di giustizia e polizia sia su una perizia del professor Marti, di Berna. Già allora eravamo giunti alla conclusione che, emanando una legge sulla protezione civile, il legislatore dovrebbe rendersi conto che la Costituzione federale non gli permette di prevedere alleviamenti in materia di tassa d'esenzione dal servizio militare. Dopo un nuovo esame di questo problema, siamo giunti alla stessa conclusione.

M. Uso d'immobili o di materiali in tempo di servizio attivo

La Confederazione vigila affinchè il materiale necessario (macchine da costruzione, veicoli, scale, tubi snodabili, ecc) come anche gli impianti e i dispositivi indispensabili siano riservati alla protezione civile in tempo di servizio attivo. I Comuni dovranno poter mettere a disposizione, per mezzo di requisizione, il materiale complementare e gli immobili necessari. I preparativi devono essere effettuati già in tempo di pace, d'intesa con l'esercito.

N. Ricorsi

Un ricorso potrebbe essere presentato presso l'autorità comunale competente contro le decisioni del capo locale. Le decisioni delle autorità comunali potranno essere deferite all'autorità cantonale competente e quelle di prima istanza delle autorità cantonali al Dipartimento federale di giustizia e polizia, che statuirà definitivamente.

L'Ufficio federale della protezione civile statuirà sulle pretese di natura pecuniaria fatte valere dalla Confederazione o contro di essa in virtù della legge federale sulla protezione civile o dei decreti esecutivi del Consiglio federale. È riservato il ricorso a una commissione federale di ricorso in materia di protezione civile, che statuirà definitivamente senza riguardo al valore litigioso. Questo ordinamento corrisponde a quello previsto nel decreto federale concernente le costruzioni di protezione anti-aerea e a quello, che ha fatto le sue prove, in materia di danni cagionati dai militari.

O. Disposizioni penali

È opportuno di prevedere disposizioni penali uniformate, diverse per il tempo di pace e per il tempo di servizio attivo, adeguate inoltre a quelle previste in settori simili.

P. Disposizioni finali e transitorie

La nuova legge disciplina una sola parte delle misure di costruzione della protezione civile, onde le disposizioni vigenti applicabili alla costruzione di rifugi pubblici e privati devono restare in vigore. Ma occorrerà rivedere questo decreto federale, poichè i miglioramenti disegnati cagioneranno spese maggiori, la cui ripartizione dovrà essere riveduta.

D'altra parte, occorre vigilare affinchè le persone ora incorporate nella protezione civile siano tenute in servizio sino all'età di 65 anni, anche se la loro classe fosse prosciolta dall'obbligo militare.

Inoltre occorre completare il regime dell'indennità militare per estenderlo alle persone chiamate a servire nella protezione civile.

VI. LE SPESE DELLA PROTEZIONE CIVILE

Come esposto, il disegno di legge concerne le costruzioni solo nella misura in cui esse servono agli organi locali e degli stabilimenti. Il decreto federale del 21 dicembre 1950 concernente le costruzioni di protezione antiaerea è sempre applicabile ai rifugi privati e pubblici.

L'esecuzione della legge comporterà un gruppo di spese uniche per gli acquisti, cioè per:

- gli equipaggiamenti,
- il materiale,
- le costruzioni,
- i dispositivi corrispondenti.

Gli attuali organi di protezione possiedono una certa quantità di equipaggiamento e di materiale comune, proveniente in parte dalle riserve degli organi di difesa antiaerea passiva della seconda guerra mondiale. Nonostante i provvedimenti di conservazione, bisogna contare qui con una rapida usura. Altro equipaggiamento e altro materiale è stato acquistato da allora, sebbene considerazioni finanziarie e giuridiche abbiano ridotto talvolta gli acquisti. I fabbisogni da coprire permangono considerevoli: essi non potranno essere soddisfatti che nel corso di parecchi anni. Tuttavia, questo ritardo ha il vantaggio di permettere di equipaggiarsi con materiale moderno.

Per quanto concerne le costruzioni, i Comuni che erano già sottoposti all'obbligo di organizzare la loro protezione nel corso della seconda guerra mondiale dispongono di posti di comando con centrali d'allarme e gene-

ralmente anche di posti sanitari ausiliari e di riserve d'acqua. Mancano loro posti d'attesa e magazzini. La maggior parte dei Comuni sottoposti ulteriormente all'obbligo di organizzare la loro protezione non possiede alcuna costruzione. Urge pertanto iniziare dette costruzioni, ciò che potrà avvenire talora in unione con altri progetti comunali. Si tratta di circostanze di cui va tenuto conto, ma che non facilitano l'approntamento di programmi precisi. Anche qui, occorre prevedere un periodo di più anni per colmare le lacune.

Oggi, si possono soltanto valutare i bisogni totali e, fondandosi sull'ipotesi di un periodo di sviluppo di una quindicina d'anni, dedurre quali saranno gli oneri annuali a bilancio.

Le seguenti spese uniche entrano pure in linea di conto per concludere l'organizzazione della protezione civile:

	in milioni di franchi
1. per completare gli equipaggiamenti e il materiale	150
2. materiale di riserva per la popolazione	100
3. per completare e stabilire nuovi posti di comando, posti sanitari, posti d'attesa, magazzini e riserve d'acqua degli organi locali	350
4. per gli impianti corrispondenti negli stabilimenti	250
Totale	<u>850</u>

Su queste somme, la Confederazione dovrebbe versare 475 milioni di franchi.

Il periodo di sistemazione essendo valutato a quindici anni, ne risulterebbe un onere annuo a bilancio di 32 milioni di franchi; per tener conto del rincaro (le spese sono fondate sui prezzi del 1959) bisogna contare su una spesa annua di circa 35 milioni di franchi. Questi importi non tengono conto delle spese di eventuali costruzioni per le truppe della protezione antiaerea, che dovrebbero essere iscritte nel bilancio del Dipartimento militare.

Le spese periodiche annuali risultano dalle spese per il personale, l'informazione, la propaganda, l'immagazzinamento, la manutenzione, la sostituzione del materiale, la protezione civile della Confederazione e l'istruzione. Tali spese ammontano a circa 10 milioni di franchi l'anno.

Per i primi anni, durante i quali potranno essere istruiti solo i capi e gli specialisti, l'importo previsto per l'istruzione sarà minore, poi aumenterà gradualmente e supererà probabilmente, più tardi, i 9 milioni. Abbiamo indicato qui un valore medio.

Le spese annue da 10 a 12 milioni per le truppe di protezione antiaerea non sono comprese in queste somme, perchè concernono il bilancio del Dipartimento militare.

Riassumendo, risultano le seguenti spese annue da iscrivere nel bilancio di previsione della Confederazione nei prossimi quindici anni:

nuovi equipaggiamenti e costruzioni . .	circa 35 milioni di franchi
amministrazione, manutenzione e istruzione	circa 10 milioni di franchi
ossia in totale	<u>circa 45 milioni di franchi</u>

Dopo questo periodo, il bilancio sarà, da una parte, sgravato della posta annua dei nuovi equipaggiamenti e delle costruzioni per circa 35 milioni di franchi e, dall'altra parte, gravato dalla posta delle spese d'amministrazione, di manutenzione e riparazione del materiale e degli equipaggiamenti, come pure delle spese di controllo e di manutenzione dei nuovi impianti e dispositivi. Non è possibile indicare cifre a questo proposito, troppe essendo le incognite. Per il 1960, le spese della protezione antiaerea attuale sono salite a circa 10 milioni di franchi. Le future spese durante il periodo di sistemazione saranno, dunque, un multiplo di questa somma.

Per terminare, possiamo costatare che il disegno di legge prevede una ripartizione equa degli oneri e che esso tiene conto, per quanto possibile, della capacità finanziaria dei Cantoni.

VII. CHIARIMENTI SUI SINGOLI ARTICOLI E OSSERVAZIONI SUI PARERI ESPRESSI

Il disegno è stato, in generale, ben accolto. Le proposte di modifica-
zione sono state poche: si è trattato spesso di piccole modificazioni reda-
zionali.

Oggetto principale della discussione fu l'obbligo di istituire organi
di protezione e soprattutto l'obbligo di servire nella protezione civile.
Commentando gli articoli, ritorneremo sulle proposte contenute nei pareri
pervenutici. Tratteremo dappresso le disposizioni del disegno, nella mi-
sura in cui esse domandano ulteriori chiarimenti.

Preambolo.

Esso enuncia il fondamento costituzionale della legge. Non abbiamo
più nulla da dire qui circa l'articolo 22 *bis* della Costituzione federale.
Per quanto concerne l'articolo 42 *ter* della stessa (presa in considerazione
della capacità finanziaria dei Cantoni e delle condizioni delle regioni di
montagna) osserviamo che esso contiene una prescrizione obbligatoria per
l'assegnazione di sussidi. L'articolo 64 *bis* della Costituzione federale con-
sente l'emanazione di disposizioni penali.

L'*articolo 1* costata che là protezione civile è una parte della difesa
nazionale e ne descrive lo scopo.

Poichè la convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 ¹⁾ concernente la protezione delle persone civili in tempo di guerra deve essere applicabile al personale degli organi della protezione civile, importa di stabilire che questi organi non hanno compiti di combattimento.

L'articolo 2 enumera le misure destinate a proteggere le persone e i beni. Non si tratta di un elenco esaustivo. Lo sviluppo esigerà forse, in un avvenire più o meno lontano, altre misure che non possono ancora essere indicate.

I provvedimenti indicati ai numeri 1, 2 e 3 richiedono molto tempo per essere approntati, onde occorre prepararli già in tempo di pace affinché siano efficaci in tempo di guerra.

La misura più importante è, di certo, l'istruzione generale della popolazione sui pericoli e le possibilità di protezione. Le altre serviranno appieno solo se la popolazione sia convinta della loro utilità e collabori attivamente alla loro applicazione e al loro apprestamento. Per questo motivo, l'istruzione della popolazione occupa il primo posto.

L'allarme ha lo scopo di avvertire, il più presto possibile, la popolazione dei pericoli imminenti, affinché essa possa riparare nei rifugi. Distinguiamo fra l'allarme-aereo, l'allarme in caso di pericolo atomico-biologico-chimico (allarme ABC) e l'allarme-acqua.

L'allarme-aereo è dato all'avvicinarsi di macchine volanti. Nei Comuni assoggettati all'obbligo di protezione, è dato dalle centrali d'allarme per mezzo di sirene e vale come ordine di raggiungere i rifugi.

L'allarme-ABC è dato quando si costata che il nostro territorio è contaminato da sostanze radioattive o da radiazioni provenienti da una esplosione atomica. Una rete di contatori controlla costantemente l'aria già in tempo di pace. In tempo di servizio attivo, tale vigilanza è di accresciuta importanza. A essa provvede l'esercito. Quando è superato un certo grado di radioattività è dato il preallarme; in caso di pericolo, è dato l'allarme. Lo stesso vale in caso di contaminazione con mezzi di combattimento biologici o chimici.

L'allarme-acqua è compito dell'esercito (servizio territoriale) in collaborazione con le officine idroelettriche. Esso mira ad allarmare la popolazione della zona d'inondazione di un lago artificiale in caso di rottura di uno sbarramento o dandosi circostanze simili.

Con l'oscuramento ci si propone di rendere più difficile l'orientamento degli aviatori. Da quando questi non dipendono più dall'orientamento al suolo ma sono diretti da dispositivi per il volo senza visibilità, l'oscuramento ha perso la sua importanza. Esso continua, tuttavia, a rappresentare una difficoltà per il nemico.

1) RU 1951, 297.

La protezione antincendi comprende i provvedimenti intesi a rendere più difficile o a impedire la formazione di incendi e a lottare contro gli stessi, come lo sgombero dei ripostigli e l'acquisto di estintori.

Misure speciali sono necessarie per salvare persone e beni, sepolti sotto le macerie: dapprima misure per la sicurezza delle squadre di soccorso, poi per il ricupero stesso e, infine, per la prestazione dei primi soccorsi e la preparazione del trasporto.

La protezione contro gli effetti atomici, biologici e chimici comprende misure per determinare tali effetti circa il luogo, il genere e l'intensità, misure per proteggere le persone e i beni contro di essi e infine misure per diminuirli, circoscriverli o sopprimerli.

La protezione contro le inondazioni comprende misure per salvare le persone e i beni nelle zone inondate. Bisogna istituire, sopra il livello delle acque, zone di sgombero, ove la popolazione possa rifugiarsi e portarvi tempestivamente i beni da salvare. E infine, misure sono necessarie per permettere alla popolazione, in caso di rottura di sbarramenti, di fuggire per tempo, provvista dell'indispensabile, dal pericolo dell'inondazione.

Non è previsto uno sgombero propriamente detto della popolazione. Tuttavia, la popolazione di territori o di quartieri urbani con agglomerati molto chiusi o molto popolati e privi di rifugi potrà essere parzialmente trasferita nelle zone o nei quartieri vicini. Saranno, avantutto, trasferiti (possibilmente prima dell'inizio dei combattimenti), gli infermi, gli ammalati, le madri con bambini in tenera età, gli scolari e i vecchi.

Il mantenimento in attività degli stabilimenti comprende misure destinate a proteggere il personale, gli edifici dell'azienda, gli impianti e le provvigioni e a consentire la ripresa della produzione dopo una catastrofe.

La protezione dei beni d'importanza vitale e dei beni culturali concerne le derrate alimentari, gli animali commestibili e i foraggi, i beni facilmente sostituibili come medicine, strumenti e apparecchi, i beni culturali insostituibili o difficilmente sostituibili e i documenti. Le misure consistono nella protezione in loco di tali beni e nel loro trasferimento nei rifugi. Alla protezione dei beni culturali dovranno provvedere avantutto i Cantoni e il personale tecnico dei musei e delle biblioteche.

La cura dei feriti, infermi e malati, come anche l'aiuto ai senza tetto assumono particolare importanza, perchè servono parimenti a impedire il panico e la fuga. Per contro, i rifugiati stranieri saranno solo eccezionalmente soccorsi dagli organi della protezione civile: competenti a occuparsene sono il servizio territoriale e il Dipartimento federale di giustizia e polizia.

L'articolo 3 elenca i mezzi, e soprattutto gli organi, necessari per eseguire le misure previste. L'elenco non è esaustivo. Vi si potrebbero ag-

giungere, ad esempio, gli uffici cantonali e comunali della protezione civile e le associazioni e i singoli che collaborano a questa protezione.

Gli organi di protezione possono agire efficacemente solo se dispongono delle costruzioni e dei dispositivi indispensabili, cioè: le centrali di allarme, i posti di comando, i posti sanitari, i posti d'attesa, i magazzini e le riserve d'acqua. Questi impianti e dispositivi sono vincolati agli organi di protezione.

Potrebbe avvenire che, in caso d'attacco aereo, un Comune non sia in grado di agire da solo con sufficiente efficacia; occorrono dunque, disposizioni che consentano di chiamare in aiuto i Comuni non colpiti o poco colpiti. Nelle regioni senza truppe di protezione antiaerea, i Cantoni dovranno prevedere un aiuto regionale fra i grandi Comuni.

Articolo 4. In tempo di pace come in tempo di servizio attivo, saranno anzitutto gli organi locali a essere chiamati per i primi soccorsi (catastrofi naturali, come valanghe, frane o inondazioni), ma potrebbero esservi chiamati anche gli organi degli stabilimenti.

L'*articolo 5* tratta dell'appoggio dell'esercito agli organi di protezione civile. L'attribuzione di truppe è regolata nel decreto del Consiglio federale del 28 marzo 1961 concernente l'organizzazione degli stati maggiori e delle truppe (OSMT 61) e non spetta, dunque, alla protezione civile di disciplinarla.

L'*articolo 6* enuncia il principio che la protezione civile è un compito civile e non militare. Ci siamo espressi a questo proposito nel capitolo concernente le basi giuridiche.

È stato proposto di armare il personale della protezione civile per permettergli di adempiere compiti di polizia e di mantenere l'ordine. Il nostro disegno lascia questi compiti agli organi di polizia direttamente sottoposti al Comune e, se necessario, all'esercito.

L'alta direzione, di cui all'*articolo 7*, concerne soprattutto i lavori legislativi e l'allestimento dei progetti generali concernenti le misure e i mezzi. Le misure ordinate e i mezzi necessari (cpv. 2) saranno assicurati nel senso che, essi, ove occorra, saranno applicati a carico del Cantone renitente. La disposizione (cpv. 3) concernente il rafforzamento in tempo di servizio attivo delle misure e dei mezzi prescritti concerne ad esempio l'istruzione della popolazione, l'istruzione del personale e l'acquisto del materiale; l'estensione dell'obbligo di servire nella protezione civile e la modificazione dei periodi d'istruzione sono disciplinati in articoli speciali.

L'entrata in servizio degli organi della protezione civile coinciderà, in generale, con la mobilitazione dell'esercito.

L'*articolo 8* attribuisce al Dipartimento federale di giustizia e polizia i compiti derivanti dalla presente legge e spettanti alla Confederazione.

Poichè come già detto, la protezione civile deve incombere alle autorità civili, solo un dipartimento civile federale entra in considerazione per l'esecuzione della legge. In tempo di servizio attivo, diversi compiti in stretto rapporto con la protezione della popolazione saranno affidati al Dipartimento federale di giustizia e polizia. È così giustificato di attribuire a questo Dipartimento la protezione civile.

Attualmente, il Servizio di protezione antiaerea dirige la protezione civile e le truppe di protezione antiaerea. I problemi concernenti la protezione civile sono trattati in due sezioni: «misure civili» e «misure di costruzione».

Il servizio attuale di protezione antiaerea continuerà a sussistere dopo la separazione della parte militare (truppe di protezione antiaerea) e, dal 1° gennaio 1962, sarà sottoposto direttamente al capo del Dipartimento militare federale. È normale che gli altri compiti di questo servizio siano attribuiti in seguito al Dipartimento federale di giustizia e polizia. Motivi amministrativi e pratici non consentono di affidarli a una delle sue divisioni già esistenti. L'istituzione di un nuovo Ufficio, che sarà composto delle due sezioni civili attuali, s'impone. La designazione «Ufficio federale di protezione civile» corrisponde a quella di altri uffici federali. Vedi anche l'articolo 90, capoverso 1.

In alcuni pareri è stato posto il problema se non fosse preferibile di rinunciare all'istituzione di un Ufficio, la parte civile del servizio attuale di protezione antiaerea potendo essere sottoposta a un delegato del Consiglio federale. Poichè si tratta praticamente solo di modificare il nome e di stabilire a nuovo le attribuzioni di un ufficio già esistente, riteniamo che convenga restare alla soluzione proposta.

La dipendenza della protezione civile e delle truppe di protezione antiaerea da due dipartimenti diversi è stata parimente criticata. Questa separazione risulta, tuttavia, dal fatto che la protezione civile è concepita come un compito civile. Si potrebbe prevedere di sottoporre la protezione civile e le truppe della protezione antiaerea a un solo dipartimento soltanto se si accettasse una direzione comune della difesa nazionale militare e civile, da parte di un dipartimento della difesa nazionale. Ma non riteniamo di poter prevedere una tale soluzione.

L'*articolo 9* attribuisce ai Cantoni la direzione della protezione civile sul loro territorio. Poichè la protezione civile è ora affidata, nella maggior parte dei Cantoni, al Consigliere di Stato, capo del Dipartimento militare, i Cantoni devono essere autorizzati a conservare questo disciplinamento, sebbene un'altra soluzione appaia desiderabile.

L'*articolo 13* descrive gli obblighi di ciascun singolo. Tali obblighi devono essere adempiuti ovunque e non solo nelle località assoggettate all'obbligo della protezione civile. L'obbligo dell'aiuto temporaneo esiste, d'altronde, da sé. Una disposizione analoga è contenuta nella nuova legge

sulla circolazione stradale (art. 51). Tali obblighi saranno richiamati per mezzo di volantini da distribuire in tempo di guerra.

Articolo 15. La pratica attuale ha soddisfatto e, di conseguenza, è mantenuta con la modificazione che è il Comune e non più la località a essere dichiarato tenuto a organizzare la protezione civile. Questa modificazione era necessaria, perchè il Comune occupa il primo gradino delle collettività autonome nei Cantoni e perchè responsabile della protezione civile è l'autorità comunale.

Articolo 16. Il corpo dei pompieri di guerra richiesti qui dal diritto federale è un corpo di pompieri ampliato in caso di guerra e integrato con personale sanitario e, ove occorra, anche con altri servizi.

Articolo 18. Rinviamo alle spiegazioni date nel capitolo V circa l'obbligo degli stabilimenti di istituire organi di protezione.

Non è necessario accogliere nella legge la proposta, secondo cui dovrebbero costituire organi di protezione già gli stabilimenti e ospedali con 50 letti. Il capoverso 2 consente ai Cantoni di prendere, secondo i casi, disposizioni conformi alle circostanze particolari.

L'articolo 19 dispone che tutti gli edifici, anche vuoti, situati in un Comune obbligato a organizzare la protezione civile devono essere attribuiti a una guardia dei caseggiati. La misura è necessaria, perchè altrimenti grandi incendi potrebbero svilupparsi scoppiando in case non controllate. La disposizione impone, inoltre, a tutti gli stabilimenti con meno di 100 persone di istituire una guardia dei caseggiati.

Articolo 21. Le disposizioni speciali ivi menzionate concernono in particolare l'incorporazione nei gruppi di stabilimento e la delimitazione delle competenze dei capi, l'attribuzione del personale, la competenza sull'amministrazione centrale della Confederazione e delle amministrazioni speciali, l'applicabilità di disposizioni esistenti.

Articolo 25. Il capoverso 3 consente ai Cantoni di obbligare i Comuni che dispongono di grandi organi di protezione a istituire servizi suppletivi e di autorizzare quelli che dispongono di piccoli organi di protezione a rinunciare a taluni servizi. Sono, ad esempio, servizi suppletivi quelli dell'approvvigionamento e dei trasporti.

Articolo 32. I gradi di funzione concernono sia i quadri (capi locali, capi di organi degli stabilimenti, capiservizio, capi di distaccamento e di gruppo, capi di settore, di quartiere e di isolati e capi caseggiato) sia gli specialisti come i portatori di apparecchi respiratori a circuito chiuso, i macchinisti, le guardie del materiale, le guardie dei rifugi, gli specialisti del servizio sanitario.

Circa la procedura di nomina, occorrerà determinare a chi spetta di fare le proposte, quali condizioni devono essere adempiute per la nomina,

chi nomina, chi deve statuire sui reclami e chi incorpora la persona nominata.

Articolo 34. Come già detto, la delimitazione dell'obbligo di servire nella protezione civile per gli uomini ha suscitato pareri contraddittori. Quattro Cantoni e tre associazioni vorrebbero limitarlo ai 60 anni. Gli altri pareri ammettono i 65 anni come limite d'età o desiderano espressamente tale limite.

Cinque Cantoni e altrettante associazioni propongono di cancellare il capoverso 3. Otto Cantoni e due associazioni auspicano l'obbligo, ma solo in quanto esso non minacci l'intero disegno. Tutti gli altri pareri, ossia quelli di undici Cantoni e di una serie di associazioni, accettano espressamente o tacitamente il capoverso 3 com'è redatto. Taluni d'essi, tuttavia, respingono la proposta di assoggettare all'obbligo di servire nella protezione civile gli uomini prosciolti dal servizio militare, considerandola come pericolosa e inaccettabile.

Il Consiglio della difesa nazionale essendosi pronunciato a maggioranza per la soluzione prevista nel disegno, essa è stata mantenuta. Determinanti ci sembrano le seguenti considerazioni:

- a. il fabbisogno totale in personale non può sinora essere calcolato con esattezza ma soltanto valutato; si provvede ora ai calcoli necessari;
- b. la soluzione prevista nell'articolo 34 permette di coprire il fabbisogno dei prossimi anni come può essere valutato ora;
- c. il numero dei volontari (uomini e donne) non può ancora essere valutato, onde:
- d. è impossibile determinare il fabbisogno suppletivo della protezione civile in uomini di 50 o più anni prosciolti dagli obblighi militari;
- e. sarà possibile determinare il fabbisogno suppletivo solo gradualmente e quando saranno noti il numero degli uomini che sono prosciolti dagli obblighi militari a 50 anni e che aderiscono alla protezione civile nonchè il numero dei volontari; altre classi d'età non dovrebbero essere assoggettate al servizio nella protezione civile se non qualora ne sia comprovata la necessità;
- f. l'istruzione di tutti gli uomini assoggettati a un obbligo generale di servire sarebbe solo possibile in un futuro che non può ancora essere determinato, giacchè attualmente non disponiamo nè del personale istruttore nè del materiale di corpo necessario.
- g. l'istruzione obbligatoria di uomini attorno ai 60 anni e la loro incorporazione negli organi di protezione locali e degli stabilimenti non avrebbe molto significato, perchè questi uomini lascerebbero la protezione civile dopo poco tempo per raggiungimento del limite d'età; non sarebbe, dunque, opportuno di istruirli per un impiego di così breve durata;

- h. presentemente non si conosce neppure il numero degli uomini di oltre 50 anni prosciolti dal servizio, di cui l'economia di guerra e altre istituzioni avrebbero bisogno in tempo di servizio attivo;
- i. in generale, sembra preferibile di estendere l'obbligo del servizio nella misura in cui l'estensione sia giustificata dalle circostanze del momento; l'assoggettamento già sin d'ora all'obbligo di servire nella protezione civile di tutti gli uomini prosciolti dal servizio militare dopo i 50 anni, senza che la sua necessità possa essere al momento dimostrata, sarebbe difficilmente compreso, soprattutto dagli interessati; non bisognerebbe, dunque, domandare più di quanto sia adesso riconosciuto indispensabile: occorre, dapprima, conseguire ciò che è possibile e necessario.

Articolo 41. Per «indegno», vanno intese avantutto le persone che hanno subito una condanna per gravi delitti. Gli stranieri devono collaborare alla protezione civile nel loro settore naturale (comunità di caseggiato, stabilimento). Per la protezione degli stabilimenti ospedalieri si dovrà far capo a persone estranee, in quanto è palese che i sanitari stessi non dovranno essere distolti dai loro compiti.

Articolo 43. L'estensione dell'obbligo di servire, previsto in questo articolo, concerne sia l'età delle persone tenute al servizio, sia la durata del servizio.

L'*articolo 44* obbliga il Consiglio federale a preparare un decreto sulla procedura d'incorporazione negli organi di protezione, di licenziamento e di esclusione. In esso sarà espresso il principio secondo cui le persone, che servono nella protezione civile, devono esservi incorporate e impiegate conformemente alle loro capacità e alla loro istruzione militare. Di norma, le persone capaci di lavorare devono essere dichiarate idonee a servire nella protezione civile: la procedura d'opposizione consentirà all'incorporato di presentare i suoi motivi eventuali di licenziamento.

La scelta dei capi è fatta fra le persone che servono nella funzione immediatamente inferiore. La capacità e l'assolvimento dei corsi d'istruzione corrispondenti costituiscono le condizioni per accedere a una carica superiore.

Articolo 47. Per «assicurazione equa» è intesa un'assicurazione, che corrisponda almeno alle aliquote stabilite nella legge sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni.

Articolo 50. L'ordinanza potrà tener conto di una proposta della società svizzera dei pompieri intesa a far disciplinare l'istruzione ordinaria dei pompieri dai Cantoni e dai Comuni e l'istruzione completa dei pompieri di guerra secondo le prescrizioni degli altri servizi della protezione civile.

Articolo 58. Se è necessario, la Confederazione può locare o comprare terreni ed edifici adeguati, stabilire impianti e dispositivi necessari e acquistare il materiale richiesto per l'istruzione tecnica comune. Oltre al personale istruttore dell'Ufficio federale, anche i capi degli uffici cantonali di protezione civile e gli istruttori cantonali dovranno essere impiegati come maestri e conferenzieri.

L'articolo 60 tratta del materiale in dotazione degli organi della protezione civile. Questo materiale deve essere uniforme, affinché possa essere usato ovunque in comune e affinché possa essere fabbricato in grandi serie a prezzo conveniente. L'articolo concerne parimente l'acquisto di materiale di riserva e la sua amministrazione. Un'ordinanza disciplinerà i particolari. Occorre tendere, già in tempo di pace, a una buona decentralizzazione.

Alcuni Cantoni hanno espresso il desiderio che la Confederazione sopperisca totalmente alle spese d'immagazzinamento, d'amministrazione e di manutenzione del materiale federale decentralizzato. Se si considera che la Confederazione si assume tutte le spese per la preparazione della fabbricazione e per le ordinazioni, sembra equo e sopportabile che i Cantoni, fino all'acquisto, assumano le spese di immagazzinamento, amministrazione e manutenzione del materiale loro destinato. La Confederazione contribuirà con il sussidio normale.

Articoli 62 e 63. L'equipaggiamento personale delle guardie dei casggiati comprendente un casco, un cinturone e una maschera a gas. I membri degli organi locali e degli stabilimenti riceveranno, inoltre, un abito di lavoro e l'equipaggiamento speciale necessario ai diversi servizi. Il materiale comune comprende: motopompa, tubi di gomma, tubi a getto, scale, apparecchi automatici di salvataggio individuale, martelli pneumatici, compressori, apparecchi di perforamento, barelle, materiale per fasciatura, utensili speciali per il servizio tecnico, cucine, stoviglie, tende da soccorso, letti da campo, ecc.

L'articolo 64 impone ai proprietari di case l'acquisto del materiale comune, come secchie-pompe, recipienti di riserva d'acqua, utensili da pionieri, sabbia, sacchi di sabbia per muri di protezione, materiale sanitario, materiale d'illuminazione, ossia un equipaggiamento minimo.

Come detto nei nostri chiarimenti a proposito del preambolo, la presente legge deve parimente tenere conto dell'articolo 42 *ter* della Costituzione federale. Per non differenziare troppo fra i Cantoni finanziariamente forti e quelli finanziariamente deboli, prevediamo, nell'interesse di un energico promovimento della protezione civile, di graduare i sussidi fra 45 e 55 per cento.

Un'associazione ha chiesto che i sussidi per la costruzione di rifugi negli stabilimenti fossero concessi con effetto retroattivo. Cause giuridiche vi si oppongono.

Articolo 75. Il capoverso 1 prevede una responsabilità puramente causale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e degli stabilimenti.

Il capoverso 4 esclude la responsabilità in caso di soccorsi urgenti, perchè non si tratta qui di una attività di protezione civile propriamente detta nel senso dell'articolo 1 della presente legge. La responsabilità per i danni in caso di guerra dovrà essere disciplinata da disposizioni speciali.

Articolo 77. Una commissione di ricorso in materia di protezione civile, i cui membri dovranno essere scelti fuori dell'amministrazione federale, è prevista come tribunale amministrativo speciale allo scopo di garantire l'auspicabile indipendenza rispetto all'amministrazione, onde riteniamo di poter rinunciare a sancire il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale contro le decisioni di questa commissione e vi proponiamo di dichiarare definitive le sue decisioni.

Articolo 81. Anche qui, la decisione definitiva è attribuita alla commissione federale di ricorso in materia di protezione civile. Mentre le pretese per il risarcimento dei danni devono essere trattate in prima istanza da un'autorità designata dal Cantone (art. 77), prevediamo che l'Ufficio federale di protezione civile giudicherà in prima istanza le pretese pecuniarie della Confederazione o contro la stessa.

Articolo 84. Rileviamo a proposito del capoverso 2 che l'articolo 270, capoverso 6, della legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale conferisce al Procuratore generale della Confederazione la facoltà di ricorrere per cassazione alla Corte di cassazione penale del Tribunale federale.

Articolo 85. Conformemente alle norme di competenza, la protezione dei beni culturali spetta avantutto ai Cantoni. Tuttavia, la competenza conferita alla Confederazione dall'articolo 22 bis, capoverso 1, della Costituzione federale comprende anche la protezione dei beni culturali. Nella misura in cui tale protezione spetta alla Confederazione, l'articolo 85 ne rende responsabile il Dipartimento federale dell'interno. Si può ritenere che la Svizzera aderirà alla convenzione dell'Aja sulla protezione dei beni culturali e che l'Assemblea federale emanerà l'ordinamento richiesto.

Abbiamo l'onore di proporvi l'approvazione del disegno qui allegato. Contemporaneamente, vi proponiamo di cancellare le mozioni e i postulati del Consiglio nazionale dappresso:

6568: mozione de Senarclens. Elaborazione di una legge sulla protezione civile, del 24 giugno 1954/13 settembre 1954;

- 6597: postulato Kämpfen. Organi civili di protezione e di soccorso, 24 giugno 1954;
- 6601: postulato Grütter. Organi civili di protezione e di soccorso, 24 giugno 1954;
- ad 7642: postulato della commissione per la legge sulla tassa d'esenzione dal servizio militare. Prestazioni di servizio nella protezione civile, 4 marzo 1959;
- ad 7986: commissione per l'organizzazione militare. Protezione civile del 4 ottobre 1960.

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

Berna, 6 ottobre 1961.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Wahlen.

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser.

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sulla protezione civile (Del 6 ottobre 1961)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8333
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.11.1961
Date	
Data	
Seite	1417-1451
Page	
Pagina	
Ref. No	10 154 154

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.