

Zeitschrift: Rivista militare della Svizzera italiana
Herausgeber: Lugano : Amministrazione RMSI
Band: 28 (1956)
Heft: 6

Artikel: La base costituzionale della protezione dei civili nella fase parlamentare
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-244667>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 31.01.2026

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

LA BASE COSTITUZIONALE DELLA PROTEZIONE DEI CIVILI nella fase parlamentare

MILES

COSA ha a che fare la protezione dei civili in una rivista specificamente militare? Rispondiamo con una domanda: la guerra totale ammette ancora una qualsiasi distinzione tra i diversi settori di difesa di una nazione? Churchill, alla cui chiaroveggenza, tanto sul piano civile, quanto su quello militare, l'Inghilterra e l'Europa devono la loro salvezza durante l'ultimo conflitto mondiale, ammonisce in proposito: « La protezione dei civili, il Ministero degli Interni e quello della Sanità si trovano esattamente in prima linea come le colonne corazzate ». E nel messaggio del 15 maggio 1956 all'Assemblea federale a sostegno di un disegno di decreto concernente appunto l'inserimento nella Costituzione federale di un articolo 22bis sulla protezione dei civili, il Consiglio federale scrive in proposito: « Esercito e popolazione civile formano una compagine unica e richiedono collaborazione reciproca ». Nello stesso messaggio il Governo considera che « la protezione dei civili, unitamente all'esercito e ai provvedimenti di guarentigia economica, costituirà, non solo presentemente, ma anche nell'avvenire, uno dei tre capisaldi della nostra difesa nazionale ». Sicchè, anche per la protezione civile, s'impone al più presto una base costituzionale, un apposito articolo cioè che conferisca alla Confederazione la competenza di emanare norme legali sulla protezione dei civili. Ed è appunto alle basi legali

già esistenti in materia e a quelle in fase di elaborazione e di deliberazione parlamentare che intendiamo brevemente accennare.

Come ha rilevato il relatore della commissione del Consiglio degli Stati incaricata dell'esame del suddetto progetto di articolo costituzionale, le nostre autorità federali hanno seguito in materia di protezione dei civili una procedura esattamente inversa a quella

normalmente seguita in altri tempi. Infatti, dopo il categorico rigetto da parte del popolo il 28 marzo 1952, con 603 000 no contro 110 000 si, del progetto di legge federale sulla costruzione di rifugi antiaerei, il Consiglio federale, consci della vitale importanza che un'efficace protezione della popolazione riveste in una guerra futura, non perse tempo ed emanò, in data **26 gennaio 1954**, sia pure con carattere provvisorio, una propria ordinanza che fissa le linee direttive per le organizzazioni di protezione e di soccorso dei civili. L'ordinanza, che poggia sugli articoli 3 e 8 del **decreto federale del 29 settembre 1934** concernente la difesa passiva della popolazione da attacchi aerei, rimarrà in vigore finchè non sarà emanata la vera e propria legge federale sulla protezione dei civili, da tempo elaborata, ma sulla quale non ancora tutti gli enti interessati e competenti si sono pronunciati.

Per prevenire che a quest'ultima, data la sua capitale importanza e urgenza, venga eventualmente mosso l'appunto di mancare di una sufficiente base costituzionale, il Consiglio federale ha varato prudentemente, agli inizi di quest'anno, il **disegno di articolo costituzionale summenzionato**. Dello stesso se ne è occupato il **Consiglio degli Stati** durante l'ultima sessione autunnale, approvandolo all'unanimità con pochi emendamenti di carattere redazionale. Il Consiglio nazionale lo passerà invece al vaglio durante la sessione di dicembre.

Interessante ci sembra rilevare dalle deliberazioni del Consiglio degli Stati le divergenze di opinioni sorte tra la commissione e il Governo circa la nuova base costituzionale: mentre il Consiglio federale riteneva l'inserimento di uno speciale articolo costituzionale in materia come giustificato, la commissione lo ritenne invece necessario. Secondo il Governo, quale base costituzionale per la futura legge sulla protezione dei civili — il cui progetto è stato inviato per consultazione in data 25 novembre 1955 ai Cantoni e alle principali associazioni interessate — sarebbero bastate alcune disposizioni costituzionali già esistenti: l'art. 85, cifra 6 e 7 (competenza dell'Assemblea federale per: « le misure per la sicurezza esterna, per il mantenimento dell'indipendenza e neutralità della Svizzera, le dichiarazioni di guerra e le conclusioni di pace »; « la garanzia delle

costituzioni e del territorio dei Cantoni, l'intervento in conseguenza della garanzia, le misure per la sicurezza interna, pel mantenimento della quiete e dell'ordine, l'amnistia e l'esercizio dei diritti di grazia ». Disposizioni costituzionali che sono servite come fondamento giuridico di numerosi atti legislativi di portata generale, tra cui il Consiglio federale elenca nel suo messaggio lo stesso decreto federale del 29 settembre 1934 concernente la difesa passiva della popolazione da attacchi aerei, quello del 21 dicembre 1950 concernente le costruzioni di protezione antiaerea e quello — respinto in votazione popolare — del 28 marzo 1952 concernente la costruzione di rifugi antiaerei negli edifici già esistenti.

Ma poichè questo suo parere non fu condiviso da parecchi Cantoni e associazioni — specie associazioni femminili — consultati, il Governo giudicò opportuno di consolidare il fondamento giuridico della futura legislazione sulla protezione dei civili con l'inserimento nella Costituzione federale di uno speciale articolo 22bis, collocandolo di proposito subito dopo gli articoli attinenti all'esercito.

La commissione sostenne non soltanto l'opportunità, ma l'assoluta necessità di assidere la legislazione di sì importante settore della nostra difesa nazionale su uno speciale articolo della Costituzione federale, invocando gli autorevoli pareri dei più eminenti giuristi nostri, quali i professori universitari Burckhardt, Fleiner, Giacometti, Huber. Ad una perizia del prof. Bridel dell'Università di Losanna, allegata al parere dell'autorità cantonale vodese, che suggerisce quale fondamento giuridico a una legge sulla protezione dei civili l'art. 20, primo capoverso, della Costituzione (« Le leggi concernenti l'organizzazione dell'armata emanano dalla Confederazione »), la commissione giustamente oppose una considerazione di massima importanza. Occorre infatti evitare che la protezione dei civili abbia carattere di organizzazione militare e, come tale, abbia a dover fatalmente condividere le sorti dell'esercito: anche in caso di occupazione parziale o integrale del paese da parte di truppe nemiche, l'organizzazione della protezione civile deve poter efficacemente funzionare. Su tale concezione poggia, d'altronde, chiaramente anche la vigente ordinanza provvisoria del 26 gennaio 1954. Concezione civile che risponde d'altronde al diritto delle genti, in quanto la Convenzione di Ginevra

del 12 agosto 1949, relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, prevede testualmente per i territori occupati la protezione « di organizzazioni speciali di carattere non militare ».

Una seconda importante divergenza d'opinioni sorse, invece, nel seno della stessa commissione. Infatti, mentre la maggioranza della commissione, condividendo il parere del Consiglio federale, sostenne l'**obbligatorietà del servizio femminile** nelle organizzazioni della protezione dei civili, una assai forte minoranza, facendosi interprete delle quasi totalità delle organizzazioni femminili svizzere, si pronunciava per un **servizio facoltativo**. Per una realistica valutazione delle varie argomentazioni invocate dalle due parti a sostegno delle rispettive tesi va anzitutto precisato che, nella futura organizzazione della protezione dei civili, l'elemento femminile è destinato a costituirne l'osatura e ciò per non privare di altre forze vive l'esercito regolare. Come è rilevato in una perizia Kägi in materia, « nell'epoca della guerra totale, una giustificazione dell'estensione dell'**obbligatorietà del servizio militare** — del servizio militare, si noti, non soltanto del servizio civile — alle donne appare superflua. Il concetto sancito nell'articolo 203 dell'Organizzazione militare (« In tempo di guerra anche il cittadino non soggetto all'**obbligo militare** deve porsi a disposizione della patria e concorrere con tutte le sue forze alla difesa nazionale ») dovrebbe costituire l'evidenza stessa per ogni membro della nostra comunità nazionale e, come tale, essere inteso e conseguentemente affermato da ogni donna svizzera. Ma, all'atto di ancorarla legalmente, è chiaro che, conformemente allo spirito e alla logica del nostro ordinamento costituzionale, tale obbligatorietà dovrebbe andar accompagnata dalla parità dei diritti politici della donna ». Valendosi dell'interpretazione della perizia giuridica del professor Kägi e di un commento del prof. Giacometti, la maggioranza della commissione ritenne di poter affermare la facoltà del legislatore di imporre alle donne l'**obbligatorietà** di prestare il loro concorso nella protezione dei civili, in quanto — sottolineò il relatore on. Schoch — « non si tratta nel caso specifico di un problema giuridico, ma prevalentemente politico ». Ragione per cui, la commissione non condivise nemmeno il compromesso suggerito dal Consi-

glio federale di disciplinare il problema nell'ambito delle disposizioni d'applicazione del nuovo articolo costituzionale.

Una delle pratiche considerazioni che contribuì ad avvalorare la tesi della maggioranza della commissione è poi stata la costatazione dell'assoluta necessità di poter disporre di almeno 317'000 donne sulle 500'000 persone ritenute l'effettivo minimo indispensabile affinchè la protezione dei civili possa essere organizzata in tempo di pace in modo di poter avere l'assoluta garanzia della sua efficacia in caso effettivo. Con questa argomentazione il portavoce della maggioranza veniva a praticamente contestare la validità della tesi della minoranza della commissione, la quale cercava di persuadere la Camera di non rendere obbligatorio il servizio per le donne, in quanto nel momento del pericolo esse non avrebbero mancato di rispondere numerose all'appello delle autorità. Sennonchè questo atteggiamento semplicemente di fiducia non poteva reggere specialmente a due obiezioni: in primo luogo, di fronte alla vitale importanza che la protezione dei civili è destinata ad assumere nel quadro della difesa totale del paese, si deve poterla impostare su dati concreti e non su semplici valutazioni o probabilità; in secondo luogo, l'organizzazione di questo settore di difesa deve essere studiata e tempestivamente esercitata in pratica sin nei minimi particolari; qualsiasi lacuna in uomini o materiale nella sua fase preparatoria potrebbe rivelarsi esiziale al suo funzionamento in caso effettivo.

Il testo di questo importante capoverso del nuovo articolo costituzionale proposto dalla maggioranza della commissione ed infine approvato dal Consiglio con 19 voti contro 9 è del seguente tenore : « L'istituzione mediante legge dell'obbligo del servizio è di competenza della Confederazione. Il servizio obbligatorio delle persone di sesso femminile dovrà essere limitato alla difesa degli stabili ».

Questa disposizione costituirà certamente il punto cruciale anche delle deliberazioni del Consiglio nazionale, ove l'opposizione alla obbligatorietà del servizio femminile sarà senza alcun dubbio più massiccia. E' comunque da sperare che i recenti avvenimenti internazionali contribuiscano a far maggiormente riflettere gli eventuali oppositori sulle spaventose realtà di una guerra futura e a rinunciare

pertanto a pericolosi bizantinismi, siano essi frutto di sincere preoccupazioni di natura giuridica, o di riguardi di natura cavalleresca nei confronti dell'eterno femminino, o ancora di lungimiranti considerazioni... di natura elettorale nei confronti delle eventuali future compagne e colleghes di partito.

LA SITUAZIONE ATTUALE DELLA PROTEZIONE DEI CIVILI.

Nonostante il voto popolare negativo del 28 marzo 1952, le nostre autorità responsabili, coscienti della capitale importanza delle disposizioni in materia di protezione civile, non si persero d'animo. Senz'indugio misero in cantiere nuove disposizioni che emanarono sotto forma dell'**ordinanza provvisoria del 26 gennaio 1954** tuttora in vigore, che fissa le linee direttive per l'organizzazione dell'ossatura almeno della futura organizzazione della protezione dei civili. Il loro lavoro non è stato vano. Benchè non ancora soddisfacente, la situazione attuale in questo importante settore della nostra difesa nazionale può senz'altro considerarsi rassicurante e dà affidamento — dato i progressi costanti registrati di anno in anno — per l'avvenire immediato.

Ci consta che, in data 1^o gennaio 1956, la Svizzera poteva contare su **rifugi antiaerei** per un totale di 900'000 persone (in massima parte nei grandi agglomerati urbani, ove tali rifugi particolarmente s'impongono). Se il ritmo dell'edilizia si manterrà come negli ultimi anni — ritmo che quest'anno si è anzi intensificato —, in base alle vigenti disposizioni è da prevedere un aumento dei nuovi rifugi per 100'000 persone ogni anno: alla fine di quest'anno esistono quindi in Svizzera rifugi antiaerei per circa 1 milione di persone. Gli **istruttori cantonali responsabili** dell'organizzazione della protezione dei civili sono stati istruiti in appositi corsi tenuti durante il 1955; lo stesso dicasi dell'istruzione dei diversi **capi servizio cantonali**. In tutta la Svizzera i singoli **capi-servizio responsabili** di determinati quartieri di abitato — circa 10'000 — sono stati istruiti; a loro volta si procede alacremente alla formazione delle **guardie dei caseggiati**. In quasi tutti i Cantoni sono state istituite le **formazioni di vigili del**

fuoco e zappatori; e si è proceduto all'istruzione dei rispettivi quadri; in qualche Cantone hanno pure già avuto luogo esercitazioni pratiche. D'intesa con il Servizio della motorizzazione dell'esercito e della Sezione della mobilitazione dello Stato maggiore generale si è provveduto a dotare queste formazioni degli speciali automezzi di soccorso. Già nel corso del 1955, infine, furono indetti corsi speciali federali per istruttori cantonali del Servizio tecnico, del Servizio sanitario e del Soccorso ai senza tetto.
