

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 15 mai 1936¹

821. Strafsache Colombi und Kons. Bericht des Bundesanwaltes

Justiz- u. Polizeidept. Antrag vom 12. Mai 1936

Am 9. August 1935² beschloss der Bundesrat gestützt auf den Antrag des Justiz- u. Polizeidepartements vom 8. August und einen Bericht der Bundesan-

-
1. *Absent: Etter.*
 2. *Cf. n° 142, n. 6.*



waltschaft vom 1. August gemäss Art. 105³ die Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens gegen Emilio Colombi und Kons. wegen Landesverrats (Art. 37 f. des Bundesstrafrechts)⁴. Am 4. Dezember sandte der Untersuchungsrichter für die italienische Schweiz die Akten mit seinem Schlussbericht ein⁵.

Der Bundesanwalt hatte sich zu entscheiden, ob er Anklage erheben oder von der Verfolgung zurücktreten will. Im Falle der Anklageerhebung entscheidet die Anklagekammer des Bundesgerichts über die Anklagezulassung. Tritt der Bundesanwalt von der Verfolgung zurück, so hat der Untersuchungsrichter die Untersuchung einzustellen (Art. 120 Bundesstrafprozess)⁶. Der Bundesrat hat in diesem gerichtlichen Verfahren keine Verfügung mehr zu treffen. Der Bundesanwalt, der gemäss Art. 14 des Bundesstrafprozesses unter der Aufsicht und Leitung des Bundesrates steht, unterbreitet ihm durch Vermittlung des Departementes seine Schlussnahme und ersucht um Weisung, ob der Bundesrat mit seiner Verfügung einverstanden ist.

Der Bundesanwalt kommt in seinem Berichte an das Justiz- und Polizeidepartement vom 2. Mai 1936⁷ zu folgenden Schlüssen:

1. Der Bundesbeschluss betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935⁸ kommt nicht zur Anwendung, weil die Untersuchung keine Handlung festgestellt hat, die in den zeitlichen Geltungsbereich dieses Erlasses fallen würde.

2. Von den verschiedenen Strafbestimmungen des BG über das Bundesstrafrecht der schweiz. Eidgenossenschaft vom 4. Februar 1853 gegen Landesverrat kann einzig die Bestimmung des Art. 37 in Betracht kommen, wonach ein Bürger oder Einwohner der Schweiz mit Zuchthaus von wenigstens 10 Jahren bis auf Lebenszeit zu bestrafen ist, der eine fremde Macht zu Feindseligkeiten gegen die Schweiz oder einen Teil derselben oder zu einer die Schweiz gefährdenden Einmischung in ihre innern Angelegenheiten anreizt.

Die Untersuchung hat nicht festgestellt, dass einer der Beschuldigten zu einer Feindseligkeit, d. h. zu einer militärischen Aktion oder zu einer auf feindlicher Gesinnung ruhenden für die Schweiz wirtschaftlich nachteiligen Zwangsmassnahme angereizt hat.

Es ist auch nicht nachgewiesen, dass einer der Beschuldigten vorsätzlich, d. h. mit Wissen und Wollen und im Bewusstsein der Rechtswidrigkeit eine auswärtige Regierung zu einer bestimmten, die schweizerische Unabhängigkeit gefährdenden Einmischung in unsere innern Angelegenheiten angereizt hat.

3. Der Bundesanwalt beabsichtigt deshalb gestützt auf Art. 120 des BG über die Bundesstrafrechtspflege vom 15. Juni 1934 u. gemäss der im Entwurf vorgelegten Verfügung von der Verfolgung zurückzutreten. Er gibt unter Berufung auf Art. 14 des Bundesstrafprozesses dem Bundesrat durch Vermittlung des Justiz- und Polizeidepartementes von diesem Entschlusse Kenntnis.

3. *De la Loi fédérale sur la procédure pénale, du 15 juin 1934 (RO, 1934, vol. 50, pp. 709ss.).*

4. *Cf. n° 142, n. 7.*

5. *Cf. n° 198.*

6. *Cf. n. 3 ci-dessus.*

7. *Un exemplaire de ce rapport se trouve in E 2001 (C) 4/102.*

8. *RO, 1935, vol. 51, pp. 495—497.*

4. Der Bundesanwalt hält eine Ergänzung des Bundesstrafrechts durch Erlass einer dem Art. 230, Ziff. 1, des Strafgesetzentwurfes⁹ entsprechenden Strafbestimmung gegen Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft für nötig.

Das Justiz- u. Polizeidepartement erklärt sich mit der vom Bundesanwalt vertretenen Rechtsauffassung einverstanden und sieht sich nicht veranlasst, gegen den Rücktritt von der Strafverfolgung Einsprache zu erheben. Ausschlaggebend ist die Erwägung, dass das Bundesstrafrecht weniger weit geht, als der Strafgesetzentwurf (Art. 230, Ziff. 1). Das Departement hat übrigens bereits in seinem Antrage vom 8. August 1935 auf die Schwierigkeiten in der Anwendung des veralteten Bundesstrafrechtes vom 4. Februar 1853 aufmerksam gemacht und hervorgehoben, dass eine *gerichtliche* Untersuchung zu einer allseitigen Abklärung des Sachverhaltes notwendig sei.

Im Mitbericht vom 7. Mai 1936 hat sich auch das Politische Departement der Auffassung des Bundesanwaltes angeschlossen. Der Vertreter des Bundesanwaltes für die italienische Schweiz, Herr Staatsanwalt Gallacchi in Lugano, der die Anklage vor dem Bundesstrafgericht zu vertreten hätte, sprach sich in seinem Schreiben an die Bundesanwaltschaft vom 5. Mai¹⁰ mit Bestimmtheit gegen die Anklageerhebung aus.

Das Justiz- u. Polizeidepartement ist auch mit der Anregung, das Bundesstrafrecht bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit zu ergänzen, einverstanden.

Da die Öffentlichkeit an der Erledigung des in Frage stehenden politischen Straffalles stark interessiert ist, empfiehlt sich der Erlass einer Mitteilung an die Presse nach der endgültigen Erledigung des Verfahrens.

Antragsgemäss wird *beschlossen*:

1. Der Bundesrat nimmt vom Bericht des Bundesanwaltes vom 2. Mai 1936 über die in Aussicht genommene Einstellung der Strafuntersuchung gegen Emilio Colombi und Kons. wegen Landesverrates (Art. 37 f. des Bundesstrafrechts) in zustimmendem Sinne Kenntnis.

2. Der Bundesrat erklärt sich mit der Anregung einer Ergänzung des Bundesstrafrechts durch Aufnahme einer dem Art. 230, Ziff. 1 des Strafgesetzbuchentwurfes entsprechenden Bestimmung gegen Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft grundsätzlich einverstanden und beauftragt das Justiz- und Polizeidepartement mit der Ausarbeitung einer Vorlage¹¹.

9. *Le nouveau Code pénal suisse, adopté par l'Assemblée fédérale le 21 décembre 1937 et accepté par le peuple le 3 juillet 1938, entrera en vigueur le 1er janvier 1942 (RO, 1938, vol. 54, pp. 781 ss.). L'article 230, chiffre 1, dont il est question ici, deviendra l'article 266, chiffre 1, dans le texte définitif adopté par l'Assemblée fédérale en 1937. Cet article a la teneur suivante:*

1. Celui qui aura commis un acte tendant à porter atteinte à l'indépendance de la Confédération ou à mettre en danger cette indépendance,

ou à provoquer de la part d'une puissance étrangère, dans les affaires de la Confédération, une immixtion de nature à mettre en danger l'indépendance de la Confédération,

sera puni de la réclusion ou de l'emprisonnement pour un à cinq ans.

10. *Cette lettre, datée en réalité du 6 mai, se trouve in E 4320 (B) 1/24.*

11. *Le 8 octobre 1936, l'Assemblée fédérale, se basant sur le message du Conseil fédéral du 23 juin (FF, 1936, II, pp. 172 ss.) adoptera une Loi fédérale réprimant les atteintes à l'indépen-*

3. Der Bundesrat ermächtigt den Bundesanwalt, das im Entwurf vorgelegte Communiqué¹² im Einvernehmen mit dem eidg. Untersuchungsrichter nach Beendigung des Verfahrens der Presse zu unterbreiten.

ANNEXE

E 4320 (B) 1/24

Communiqué du Ministère public fédéral

Il Giudice Istruttore Federale per la Svizzera Italiana, in conformità di analoga decisione del Procuratore Generale della Confederazione, ha abbandonato il procedimento promosso contro Emilio Colombi, Teresa Bontempi et Consorti (in tutto 20 persone) per tradimento del paese e per servizio illecito di informazioni, caricando agli imputati Colombi e Teresa Bontempi una parte delle spese processuali. Il procedimento contro il contumace Garobbio Aurelio venne sospeso provvisoriamente; il mandato di cattura contro di lui emesso rimane in vigore.

Il Procuratore Generale della Confederazione ha desistito dall'accusa, in parte per mancanza degli estremi legali del reato, in parte per insufficienza di prove. Il Cod. Pen. Fed. del 1853 non punisce ogni violazione o messa in pericolo della sicurezza esterna dello Stato ma soltanto determinate specie di attentati. Si trattava unicamente di decidere se la norma penale dell'art. 37 risultava applicabile. Secondo questa norma, può essere punito colla reclusione a vita e al minimo per 10 anni, il cittadino o l'abitante della Svizzera che eccita una potenza straniera a commettere ostilità contro la Svizzera o ad ingerirsi negli affari interni della Svizzera in modo per essa pericoloso. La legge richiede che venga esercitata, dolosamente e cioè consapevolmente, volontariamente e colla coscienza di compiere cosa illecita, un'influenza su un governo straniero — o sui suoi rappresentanti — per indurli ad ingerirsi nei nostri affari interni con atti determinati e atti a ledere od a mettere in pericolo la nostra indipendenza. Un incitamento a compiere atti ostili non poteva entrare in considerazione, nessuno degli imputati avendo provocato lo straniero ad intraprendere un'azione militare o ad adottare misure coercitive di carattere ostile contro la Svizzera. L'attività propagandistica dell'Adula come tale, la pubblicazione di opuscoli irredentistici e la partecipazione al movimento aduliano non poterono essere considerati come un eccitamento inteso a provocare l'intervento straniero perchè l'antiquato C. P. Fed. punisce soltanto l'eccitazione diretta della Potenza estera e non anche l'influenza esercitata in modo indiretto senza che vi sia una presa di contatto col governo straniero o coi suoi rappresentanti. Già nel 1928 il Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia, nel consulto dato a proposito dell'interrogazione Lusser sull'affare dell'Adula¹³, ha sostenuto che il vero e proprio eccitamento ad ingerirsi nelle faccende interne svizzere esiste solo quando lo Stato straniero venga mosso o spinto, con parole non equivoche ad atti ben determinati d'indebita ingerenza. Diversa sarebbe la situazione secondo il progetto di C. P. Svizzero che all'art. 230¹⁴, punisce chi commette atti rivolti sia a ledere o a mettere in pericolo l'indipendenza della Confederazione, sia a promuovere l'intervento di una potenza straniera in modo pericoloso per l'indipendenza della Confederazione. Secondo il diritto vigente, l'influenza diretta esercitata su una potenza straniera, è inoltre punibile solo se tende a provocare un intervento nelle nostre cose interne (sovranità territoriale, relazioni coll'estero, amministrazione interna e cioè affari di polizia, diritto degli stranieri)

dance de la Confédération (addition au code pénal fédéral du 4 février 1853) (RO, 1937, vol. 53, pp. 37—38). Selon cette loi, le code pénal fédéral est complété par un nouvel article 37bis, dont le texte est identique à celui de l'article 266 du nouveau Code pénal adopté en 1937 par l'Assemblée fédérale (cf. n. 9 ci-dessus).

12. Cf. annexe au présent document.

13. Cf. lettre du chef du DJP, H. Häberlin, à G. Motta, du 18 août 1928 (E 2001 (C) 4/102).

14. Cf. n. 9 ci-dessus.

capace di mettere in pericolo la nostra indipendenza. Fu esaminato se nelle conferenze e nei colloqui di Colombi e nei convegni segreti di Colombi e di Teresa Bontempi in Italia sia stato provocato un intervento di tale natura. Il contegno dei due imputati dev'essere senz'alcun dubbio considerato come atto a creare pericoli per la sicurezza della Confederazione. E tanto più grave fu il pregiudizio subito dagli interessi svizzeri, in quanto gli imputati, proprio in un momento in cui i circoli irredentistici italiani dimostravano una più intensa attività, portavano nelle loro manifestazioni organizzate all'estero le querimonie unilaterali degli aduliani a proposito dell'italianità minacciata nel Ticino e di supposti pericoli ai quali veniva esposta l'Italia in seguito all'«intedescamento» del Cantone di lingua italiana; si sforzavano essi di far assumere alla «Questione Ticinese» — nata ad opera delle loro fantasie — un carattere internazionale e cercavano presso gli stranieri aiuti morali e finanziari. Sulla base delle risultanze dell'inchiesta non si può però affermare che Colombi e Teresa Bontempi con questa loro attività e con questo loro contegno abbiano cercato di indurre la potenza straniera a prendere misure tali da poter essere considerate come un'indebita ingerenza nel senso precisato qui sopra. Non risulta che ciò sia avvenuto in occasione delle conferenze pubbliche di Colombi e dei colloqui che costui ebbe col Capo del governo italiano. L'inchiesta non poteva naturalmente accertare tutti i propositi tenuti in colloqui segreti. Le espressioni di carattere irredentistico che qua e là si riscontrano nelle corrispondenze sequestrate a Colombi, non sono incriminabili; esse stanno però a dimostrare quali fossero le estreme aspirazioni dei capi del movimento aduliano. Il servizio stampa curato da Colombi per una legazione straniera e per un ministero straniero, non fornisce gli estremi del reato di tradimento: non risulta d'altra parte che siano stati commessi atti punibili come servizio illecito di informazioni, dopo l'entrata in vigore del Decr. Fed. destinato a garantire la sicurezza della Confederazione.

L'attività irredentistica svolta dal contumace Garobbio all'estero non potè essere chiarita in modo sufficiente. L'istruzione, nei confronti di questo imputato viene quindi sospesa solo provvisoriamente.

Il rappresentante del Pubblico Ministero Federale per la Svizzera Italiana, al quale sarebbe spettato di sostenere l'accusa davanti alla Corte penale federale, si è dichiarato pienamente d'accordo col punto di vista del Procuratore Generale della Confederazione. Anche il Consiglio Federale, presa cognizione di un circostanziato rapporto del Procuratore Generale sui risultati dell'inchiesta, ha dichiarato di condividere le conclusioni di quel rapporto. Il Consiglio Federale non è chiamato a prendere come tale decisioni nel procedimento giudiziario. Esso ha tuttavia approvato la proposta presentata dal Procuratore Generale della Confederazione nel senso che il Codice Penale Federale venga completato mediante una nuova norma che valga a reprimere attentati all'indipendenza della Confederazione e analoga a quella già contenuta nell'art. 230 del Progetto di Codice Penale Svizzero.