

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1593
(Urgenza)

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCELBA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELLA DIFESA
(PACCIARDI)

COL MINISTRO DEL TESORO E *AD INTERIM* DEL BILANCIO
(PELLA)

E COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(ALDISIO)

Disposizioni per la protezione della popolazione civile in caso di guerra
o di calamità (Difesa civile)

Seduta del 14 ottobre 1950

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il disegno di legge sulla disciplina dei servizi per la difesa civile ha una duplice finalità sostanziale: attuare un necessario assetto organizzativo e funzionale dei servizi che provvedono ai compiti di protezione e di soccorso delle popolazioni in caso di pubbliche calamità, in modo che possa adeguatamente e tempestivamente provvedersi, con idoneità di interventi, al soccorso delle popolazioni colpite ed al ripristino dei servizi essenziali per la loro sussistenza; porre le basi per la predisposizione e l'organizzazione dei servizi per la prevenzione, la limitazione e la riparazione dei danni dell'offesa aerea e navale, servizi che, data la loro complessità, è necessario che siano adeguatamente studiati e predisposti sin dal tempo di pace, come ne sono anche indice le progettazioni e le realizzazioni già effettuate in vari Stati stranieri.

Alla prevenzione ed alla estinzione degli incendi ed all'apprestamento dei soccorsi in caso di calamità già provvedono l'organizza-

zione dei servizi antincendi ed i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura: ma in rispondenza alle finalità suesposte, un'organizzazione, compiuta e coordinata, di detti servizi ed un apprestamento di mezzi idonei si rendono necessari per assicurare un efficiente funzionamento di essi, che in varie occasioni hanno dimostrato insufficienze e manchevolezze.

D'altra parte, lo studio ed un'adeguata preparazione organizzativa delle misure di protezione della popolazione civile in caso di guerra non potevano non essere tempestivamente predisposti, trattandosi di compiti complessi che non possono ovviamente essere improvvisati e che richiedono accurata preparazione e adeguatezza di mezzi.

Lo svolgimento dei compiti suddetti rientra nelle attribuzioni del Ministero dell'interno cui compete, per funzione istituzionale, di provvedere, nei loro diversi settori, ai servizi che attengono alla protezione, alla tutela ed all'assistenza delle popolazioni civili e che già

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

annovera fra i settori della sua attività i servizi relativi alla difesa dagli incendi ed all'apporto dei soccorsi tecnici ai fini della tutela dell'incolumità delle persone e della salvezza delle cose. In tal modo, un unico organo direttivo centrale, che curerà i necessari collegamenti con le altre amministrazioni statali, verrà preposto allo studio dei delicati e complessi problemi attinenti alla difesa civile e allo svolgimento dei compiti relativi.

Alle finalità suesposte si ispira il presente disegno di legge, inteso a stabilire i necessari precetti normativi per l'istituzione, l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi suddetti e ad assicurare i mezzi necessari per il loro svolgimento.

Con l'articolo 1 viene, a tal fine, prevista l'istituzione presso il Ministero dell'interno della Direzione generale per i servizi di difesa civile, che assorbirà l'attuale Direzione generale dei servizi antincendi, assumendone le funzioni ed i relativi ruoli, istituiti con la legge 27 dicembre 1941, n. 1570.

Le disposizioni degli articoli 2 e 3 precisano i compiti che saranno svolti dalla suddetta Direzione generale, rispettivamente per la difesa delle popolazioni in caso di pubbliche calamità e in caso di guerra.

Lo svolgimento del primo settore di attribuzioni attiene ai servizi cui già provvedono il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e, in caso di pubbliche calamità, appositi organi statali; sicché le norme predisposte hanno sostanzialmente l'intento di provvedere al loro riordinamento, onde assicurarne il relativo potenziamento e una più adeguata efficienza.

I servizi relativi allo studio, alla predisposizione ed all'organizzazione dei mezzi di prevenzione e di riparazione dei danni dell'offesa aerea e navale abbracciano tutti i campi di attività civili che possono soffrire le conseguenze dell'offesa nemica e si estendono, pertanto, dalla diffusione della conoscenza dei pericoli di guerra aerea e dall'addestramento delle popolazioni alla difesa individuale, all'organizzazione ed all'apprestamento delle misure di difesa (ricoveri, provvista di materiale di protezione, stabilimenti di soccorso, ecc.) nonché alla protezione degli impianti dalle offese belliche e alla riattivazione dei servizi essenziali alla vita della collettività. Trattasi, come è evidente, di servizi vasti e complessi, che per un loro adeguato svolgimento richiedono necessariamente di essere studiati e predisposti sin dal tempo di pace, con quell'adeguatezza di preparazione e di apprestamenti che ne renda possibile, in caso di bisogno, il tempestivo ed efficace impiego.

L'assolvimento dei compiti suddetti, che toccano preminenti esigenze di pubblico interesse, richiede inevitabilmente il conferimento di particolari potestà, qualora gravi ed urgenti esigenze ne rendano indispensabile l'esercizio.

L'articolo 3 del provvedimento stabilisce, pertanto, che, ai fini dello svolgimento dei servizi suddetti, in caso di gravi ed urgenti necessità, può essere disposta la requisizione di beni e di prestazioni personali entro i limiti strettamente indispensabili per il funzionamento dei servizi medesimi.

Il potere di disporre dei beni privati per preminenti necessità di pubblico interesse dipendenti da circostanze eccezionali, trova affermazione in tutte le legislazioni e nella nostra risale alla legge 20 marzo 1865, allegato E, sull'abolizione del contenzioso amministrativo (articolo 7), con la quale fu attribuita all'autorità politica la facoltà di requisire, in casi di urgenza, con provvedimento motivato, beni di proprietà privata per soddisfare bisogni immediati di pubblico interesse. Tale principio è stato, poi, confermato ed ha avuto ulteriore sviluppo nella legislazione successiva; anche a prescindere dalla potestà di requisizione prevista per scopi militari e per esigenze belliche, possono, infatti, menzionarsi a titolo esemplificativo, la legge 25 giugno 1865, n. 2359, sulla espropriazione per pubblica utilità, che autorizza l'utilizzazione di urgenza di immobili (articoli 71 e 73), il testo unico 25 luglio 1904, n. 523, sulle opere idrauliche, la legge 9 dicembre 1926, n. 2389, sui servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura, e l'articolo 353 del testo unico delle leggi sanitarie del 1934, che autorizza l'occupazione di beni privati in caso di epidemia e che regola le prestazioni obbligatorie dei sanitari e degli altri cittadini, in casi di necessità. L'articolo 23 della Costituzione prevede, d'altra parte, la possibilità che vengano richieste ai privati prestazioni personali nei limiti di particolari esigenze d'interesse pubblico, in applicazione di quei doveri di solidarietà che sono fondamento di ogni convivenza civile.

Poiché, come è noto, la nostra legislazione, pur contemplando numerosi casi di requisizione, difetta tuttora di una disciplina generale dell'istituto, si è ritenuto opportuno di uniformare le norme dell'articolo in esame ai principi ed alle statuizioni proposte nello schema per la regolamentazione della materia, che è stato di recente predisposto dal Consiglio di Stato.

In ordine alle singole disposizioni che sono previste nell'articolo, si ritiene di considerare

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

che l'estremo della « grave ed urgente necessità pubblica », richiesto per la requisizione dei beni, varrà a contenere in limiti rigorosi la sfera di applicazione della norma, conciliando le preminenti esigenze della collettività con una necessaria protezione della proprietà privata, secondo i principi fondamentali del nostro ordinamento.

Per quanto, in specie, riguarda le prestazioni personali, la norma prevista, in ossequio al principio che la relativa requisizione incide più gravemente nella sfera di autonomia individuale, restringe la facoltà di requisizione, oltre che ai casi di pubblica calamità, soltanto all'ipotesi di pericolo per la sicurezza del Paese, da riconoscersi con deliberazione del Consiglio dei Ministri, stabilendo in tal modo idonee garanzie per un rigoroso esercizio di tale eccezionale potestà.

Con l'ultimo comma dell'articolo 4 si è, infine, ravvisato necessario, nell'attuale mancanza di un ordinamento generale dell'istituto della requisizione, di fare riferimento, per quanto concerne l'indicazione dei beni e delle prestazioni requisibili, nonchè la liquidazione ed il pagamento delle relative indennità, alle norme del regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741, e alle sanzioni penali ivi previste.

Gli articoli 5 e 6 del provvedimento contemplano disposizioni relative al personale, col quale sarà assicurato il funzionamento degli uffici e dei servizi della difesa civile. A tal fine, viene previsto che, per le esigenze suddette, possa essere chiamato a prestare servizio presso il Ministero dell'interno, in aggiunta al personale addetto alla attuale Direzione generale dei servizi antincendi, insufficiente a provvedere ai nuovi compiti notevolmente ampliati, personale di ruolo appartenente ad altre Amministrazioni statali, nonchè relativo personale non di ruolo. Si è, inoltre, ritenuto di dover prevedere anche l'utilizzazione di pensionati statali ed eventualmente di elementi estranei all'Amministrazione dello Stato, questi ultimi particolarmente in relazione ad esigenze di servizi tecnici e specialità.

I limiti massimi del personale suddetto già appartenente ad altre Amministrazioni dello Stato saranno stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno di concerto con quello del tesoro, mentre, per quanto concerne l'assunzione di pensionati statali e di estranei all'Amministrazione, si è stabilito che il loro numero complessivo non potrà in ogni caso superare le mille unità.

Una particolare menzione merita l'articolo 6 il quale prevede che per l'assolvimento dei compiti suindicati di difesa civile il Ministero dell'interno può avvalersi anche di personale volontario. La norma rappresenta sostanzialmente un'applicazione del precetto sancito all'articolo 23 della Costituzione e tende a sollecitare il concorso dei cittadini all'assolvimento di particolari compiti di preminente interesse collettivo, non potendo disconoscersi che risponde ai principi fondamentali di solidarietà sociale il cooperare con la propria azione ad alleviare le conseguenze di pubbliche calamità o di offese belliche, in modo da agevolare ed affiancare l'opera degli organi pubblici per un più efficace intervento a protezione delle popolazioni colpite.

L'attività del personale volontario sarà, in primo luogo, diretta al relativo addestramento e solo in casi di bisogno, per lo svolgimento dei servizi anzidetti, sarà chiamato a prestare opera di collaborazione. In particolare, in caso di pubbliche calamità, esso potrà utilmente affiancare i vigili del fuoco e le altre formazioni di soccorso, mentre per i compiti che attengono alla protezione dall'offesa aerea è indispensabile l'addestramento di essa fin dal tempo di pace, trattandosi di servizi che richiedono idonea preparazione e specializzazione.

Nello stesso articolo 6 sono, poi, previste norme relative al trattamento economico da corrispondersi, in caso di effettive prestazioni, al personale anzidetto, nei limiti di un'unica indennità giornaliera retributiva di ogni prestazione, oltre ad apposita diaria per gli eventuali servizi fuori residenza.

Le disposizioni degli articoli 7 e 8 si inquadrano nell'economia generale e nei criteri informativi del provvedimento; si ritiene solo di porre in rilievo che la revisione delle norme disciplinanti le materie previste dagli articoli 2 e 3 del disegno di legge, in modo da trasferire al Ministero dell'interno quelle attribuzioni che sono direttamente connesse con le esigenze dello svolgimento dei compiti suindicati, mentre non altererà, in tali settori, la sfera di competenza istituzionale degli altri dicasteri interessati, si appalesa la condizione necessaria per il conseguimento di quella coordinata organicità di interventi che è intento essenziale del provvedimento.

Gli articoli 9, 10 e 11 provvedono al finanziamento della spesa occorrente per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi e della spesa necessaria per l'apprestamento dei mezzi indispensabili per una più adeguata attrezzatura ed efficienza di essi.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

L'onore per l'organizzazione ed il funzionamento dei nuovi servizi per la difesa civile viene previsto in annue lire 2.500.000.000 di cui lire 1.250.000.000 a carico del corrente esercizio. Ove si tenga conto delle complesse esigenze dei servizi predetti e delle spese per il personale, è da ritenersi che la spesa prevista sia stata contenuta in limiti particolarmente rigorosi. È per tale motivo che, per eventuali interventi eccezionali di unità della difesa civile per pubbliche calamità, è prevista una spesa di lire 500.000.000, che sarà assegnata al Ministero dell'interno in relazione alle effettive accertate necessità (articolo 9).

L'articolo 10 in rispondenza alle finalità essenziali del provvedimento, inteso a rendere realmente rispondente, per idoneità ed adeguatezza di mezzi, l'organizzazione dei servizi ai compiti attribuiti alla nuova Direzione generale, prevede la concessione alla Cassa sovvenzioni antincendi di un contributo di lire 1.500.000.000 per tre esercizi consecutivi, perché possa provvedersi al rinnovamento del materiale e delle attrezzature varie del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e lo stanziamento di lire 1.000.000.000 per tre esercizi finanziari, con inizio dell'esercizio in corso, per l'apprestamento di materiali di ricovero, per cui si è dovuta lamentare l'assoluta insufficienza anche in recenti, dolorose contingenze.

Per quanto attiene in particolare al rinnovamento del materiale e delle attrezzature del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è da tener presente che l'attuale dotazione risale all'an-

teguerra e che al materiale preesistente, logoro per la lunga durata del servizio e la straordinaria usura imposta dagli eventi bellici, si è potuto aggiungere, nelle condizioni eccezionali del dopoguerra, solo il materiale residuo bellico che si è potuto reperire presso i campi dell'A.R.A.R. e che è stato adattato alle esigenze del servizio.

Ma se detto materiale riesce a sopperire, sia pure con grave difficoltà, alle normali esigenze di ogni giorno, esso risulta assolutamente inadeguato far fronte ad esigenze di carattere eccezionale, eventualmente imposte da sinistri di maggiore entità.

Si rende pertanto necessario ed urgente provvedere ad una straordinaria dotazione di materiale sia per integrare il fabbisogno dei 92 reparti e dei 450 distaccamenti in cui è organizzato il Corpo, sia per sostituire il materiale deficiente.

Con lo stanziamento proposto sarà possibile l'apprestamento del materiale di maggior impiego e di più stretta necessità (autopompe, autobotti, schiumogeni, autogru, autoscale, motopompe, ecc).

Per quanto riguarda, infine, il soccorso e l'assistenza in caso di grave sinistro, occorre tener presente che sarà indispensabile apprestare materiali di attendamento, serbatoi e mezzi per la distribuzione di acqua potabile, bataccamenti per ricovero feriti o degenti, medicinali, mezzi di illuminazione.

Con la somma di lire tre miliardi sarà possibile apprestare il materiale necessario per il soccorso di 30.000 unità.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

È istituita presso il Ministero dell'interno la Direzione generale per i servizi di difesa civile.

La Direzione generale dei servizi antincendi del Ministero suddetto è soppressa e le attribuzioni e i ruoli relativi, istituiti con la legge 27 dicembre 1941, n. 1570, sono trasferiti alla Direzione generale per i servizi di difesa civile, il cui ordinamento è stabilito con decreto del Ministro per l'interno.

ART. 2.

La Direzione generale per i servizi di difesa civile ha il compito di provvedere, mediante l'organizzazione e l'impiego dei

soccorsi occorrenti alla protezione della popolazione in caso di eventi, che costituiscano pericolo per la incolumità pubblica delle persone e la salvezza delle cose o compromettano il funzionamento dei servizi indispensabili per la vita delle popolazioni stesse.

Lo svolgimento dei compiti suddetti implica in particolare la organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi:

a) alla prevenzione ed estinzione degli incendi, ai fini della tutela dell'incolumità delle persone e della salvezza delle cose;

b) alla difesa ed al soccorso delle popolazioni in caso di pubbliche calamità, quali scosse telluriche, alluvioni, nubifragi, frane, eruzioni vulcaniche, scoppi di depositi di materiale esplosivo e simili.

Spetta al Ministro per l'interno di coordinare le attività di competenza delle Amministrazioni civili dello Stato e degli enti pubblici locali, che interessino la difesa civile.

ART. 3.

Sono attribuiti alla Direzione generale suddetta i compiti attinenti allo studio e all'organizzazione dei servizi relativi:

a) alla diffusione nel Paese della conoscenza dei pericoli della guerra aerea, mediante la propaganda e l'addestramento delle popolazioni alla difesa individuale;

b) alla protezione contro gli effetti dell'offesa aerea e navale, sia mediante predisposizione organizzativa per l'apprestamento delle misure di difesa e per l'addestramento del personale, sia mediante interventi protettivi diretti;

c) alla protezione dalle offese belliche degli impianti e alla riattivazione dei servizi pubblici fondamentali;

d) alla fornitura dei servizi, necessari per lo sfollamento e l'alimentazione delle popolazioni.

ART. 4.

Ai fini dello svolgimento dei compiti previsti agli articoli 2 e 3, può essere disposta la requisizione di beni e di prestazioni personali nei limiti strettamente indispensabili per il funzionamento dei relativi servizi.

La requisizione dei beni può essere ordinata per grave ed urgente necessità pubblica; la requisizione delle prestazioni personali per grave ed urgente necessità dipendente da pubblica calamità o in caso di pericolo per la sicurezza del Paese, riconosciuto con deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Le requisizioni di prestazioni personali in caso di riconosciuto pericolo per la sicurezza del Paese, sono ordinate dal Ministro per l'interno, eventualmente di concerto con gli altri Ministri interessati.

Fino a quando non sarà diversamente disposto, si applicano, per quanto concerne la requisizione dei beni e delle prestazioni personali, nonché la liquidazione ed il pagamento delle indennità, le norme del regio decreto 18 agosto 1940, n. 1741, e le sanzioni penali ivi previste.

ART. 5.

Per la formazione ed il funzionamento degli uffici e dei servizi della difesa civile, il Ministero dell'interno provvede:

a) con personale di ruolo e non di ruolo appartenente anche ad altre Amministrazioni dello Stato, che è comandato a prestarvi servizio;

b) con pensionati statali e con personale estraneo alle Amministrazioni dello Stato, che possono essere esonerati dal servizio in qualsiasi momento.

I limiti numerici massimi del personale di ruolo e non di ruolo delle Amministrazioni dello Stato saranno stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per l'interno, di concerto con il Ministro per il tesoro. L'onere relativo a tutte le competenze spettanti al personale di ruolo e non di ruolo è, per l'intera durata del comando, a carico di apposito capitolo da istituirsi nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

L'assunzione di pensionati statali e di persone estranee alle Amministrazioni dello Stato non può superare il limite massimo di mille unità e sarà effettuata sulla base di un contratto-tipo a tempo indeterminato, da approvarsi con decreto del Ministro per l'interno di concerto con il Ministro per il tesoro.

ART. 6.

Per lo svolgimento dei servizi di cui agli articoli 2 e 3, il Ministro per l'interno può avvalersi anche di personale volontario, da iscriversi in appositi quadri, che è chiamato a prestare la sua opera sia per l'addestramento ai servizi suddetti che per l'impiego, ove se ne manifesti il bisogno.

I requisiti e le modalità di scelta per la iscrizione di detto personale nei quadri dei volontari sono stabiliti con decreto del Mi-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

nistro per l'interno, di concerto con i Ministri per la difesa e per il tesoro.

Il contingente massimo del personale volontario da iscriversi nei quadri ed il numero massimo delle giornate di addestramento sono stabiliti, per ogni esercizio finanziario, con decreto del Ministro per l'interno di concerto con il Ministro per il tesoro, nei limiti dello stanziamento iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per lo stesso esercizio.

Al personale volontario è attribuita, esclusivamente per le giornate di effettiva prestazione di servizio, un'unica indennità giornaliera remunerativa delle sue prestazioni. Qualora venga impiegato fuori dell'ordinaria residenza, è ad esso assegnata, oltre al rimborso delle spese di viaggio, apposita diaria.

Le misure dell'indennità giornaliera e della diaria saranno stabilite, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per l'interno di concerto con il Ministro per il tesoro, nei limiti dello stanziamento di apposito capitolo da istituirsi nello stato di previsione della spesa del Ministro dell'interno per l'esercizio 1950-51, in relazione all'autorizzazione di spese di cui al 1° comma del successivo articolo 9.

ART. 7.

Ferme restando le attribuzioni e l'attuale ordinamento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che adempie ai suoi compiti alle dipendenze della Direzione generale dei servizi per la difesa civile, per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi suddetti saranno osservate le disposizioni emanate dal Ministro per l'interno.

ART. 8.

Con decreto del Presidente della Repubblica, da adottarsi su proposta del Ministro per l'interno, di concerto con il Ministro per il tesoro e con gli altri Ministri interessati, sentito il Consiglio dei ministri, saranno rivedute, entro il termine di sei mesi, le norme che disciplinano i servizi concernenti le materie previste dalla presente legge per quanto attiene al trasferimento al Ministero dell'interno di funzioni e di mezzi finanziari in dipendenza dell'attribuzione al Ministero stesso dei compiti indicati negli articoli 2 e 3.

ART. 9.

L'onere per l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi per la difesa civile è presunto in annue lire due miliardi e cinquecento milioni, di cui un miliardo e duecentocinquanta milioni a carico dell'esercizio 1950-51.

La spesa per interventi eccezionali di unità della difesa civile per pubbliche calamità viene fissata nella somma annua di lire cinquecento milioni ad iniziare dall'esercizio 1950-51.

Tale fondo verrà stanziato nello stato di previsione della spesa del Ministero per il tesoro ed assegnato, con decreto del Ministro del tesoro, allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, in relazione alle effettive necessità.

ART. 10.

È autorizzata la concessione di un contributo di lire 4.500.000.000 a favore della Cassa sovvenzioni antincendi per la provvista di materiale ed attrezzature varie per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, da iscriversi in ragione di lire 1.500.000.000 per tre esercizi finanziari consecutivi, con inizio dall'esercizio 1950-51.

È altresì autorizzata la spesa di lire 3.000.000.000 da stanziare in bilancio in ragione di lire 1.000.000.000, per tre esercizi finanziari consecutivi, ad incominciare dal 1950-51, per l'apprestamento di materiali di ricovero per unità disastrose.

ART. 11.

Alla copertura del maggior onere di complessive lire quattro miliardi e duecentocinquanta milioni derivante per l'esercizio 1950-51 dall'applicazione della presente legge, sarà provveduto con una corrispondente aliquota delle maggiori entrate di cui al primo provvedimento concernente variazioni allo stato di previsione della entrata e a quello della spesa dei vari Ministeri per lo stesso esercizio finanziario.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.