

N. 3946-3598-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
AFFARI INTERNI E DI CULTO - ENTI PUBBLICI)

(RELATORE MAULINI, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
(PIERACCINI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

COL MINISTRO DELLA DIFESA
(TREMELLONI)

COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(MANCINI GIACOMO)

E COL MINISTRO DELLA SANITÀ
(MARIOTTI)

alla Presidenza il 23 marzo 1967

Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità -
Protezione civile

E SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MAULINI, GAMBELLI-FENILI, ALATRI, BORSARI, CALASSO,
GRIMALDI, JACAZZI, LA BELLA, LAJOLO, PAGLIARANI,
VIVIANI LUCIANA, MALFATTI FRANCESCO**

Presentata il 30 novembre 1966

**Ampliamento dei ruoli organici ed orario di lavoro dei sottufficiali,
vigili scelti e vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco**

Presentata alla Presidenza il 19 ottobre 1967

ONOREVOLI COLLEGHI! — La nostra parte non nega la gravità e l'importanza del problema dell'organizzazione e della predisposizione di uomini e di mezzi per fronteggiare i disastri derivanti da calamità naturali. Anzi, più volte e in diverse sedi, essa ha richiesto interventi che andassero oltre, che valessero, per quanto possibile, a rimuovere le cause di questi disastri, perché se è vero che ben poco può l'uomo, allo stato attuale della sua scienza, di fronte ai grandiosi e terrificanti sommovimenti tellurici, è anche vero che una adeguata e sistematica regolazione dei corsi d'acqua nonché efficienti opere di difesa e di consolidamento del suolo varrebbero certamente a diminuire il numero o quantomeno a limitare la estensione e la gravità delle alluvioni, le quali per questa imprevidenza hanno assunto nel nostro paese un carattere purtroppo « ricorrente ».

Ma anche gli intervenuti *a posteriori* hanno dimostrato gravi deficienze: la catastrofe del Vajont, le alluvioni del Polesine e quelle dello scorso novembre, tanto per citare le più gravi, hanno posto in chiara evidenza l'incapacità dell'apparato burocratico a fronteggiare in modo tempestivo e coordinato le necessità emergenti. Sotto questo profilo, noi concordiamo con l'esigenza di una revisione dell'attuale legislazione in materia, frammentaria e anacronistica. Ma teniamo subito a precisare che se la nostra parte non si oppone ad una legge di potenziamento dei mezzi e dei servizi in caso di calamità naturali, essa però respinge nettamente la impostazione au-

toritaria che è alla base delle norme sottoposte alla nostra approvazione.

Respingiamo il tentativo di far passare, sotto l'incubo delle recenti alluvioni, norme che nella loro ambiguità potranno domani rivelarsi lesive delle libertà dei cittadini, anche perché resta alquanto oscura la connessione di questa legge con la norma dell'articolo 64 del disegno di legge di modifica del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, già approvato dal Senato, il quale recita:

« Nei casi straordinari di necessità e di urgenza, determinati da gravi calamità naturali, il Governo provvede con decreto-legge, ai sensi del secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione alla tutela dell'ordine e della sicurezza, dichiarando lo stato di pericolo pubblico e adottando le misure per farvi fronte ».

Ci si oppone che la necessità del coordinamento, appalesatasi vieppiù esigenza primaria nel corso delle recenti alluvioni, porta al risultato di concentrare nel Ministro dell'interno e nei prefetti questa somma di poteri « di direzione e di coordinamento » e che pertanto al Ministro o al Commissario dovranno far capo « tutti i servizi e gli interventi delle pubbliche amministrazioni civili e militari — centrali e periferiche — di enti pubblici e di privati, onde assicurare maggiore tempestività ed il più coordinato ed armonico impiego » (articolo 3).

Questo modo di procedere ci sembra che risolva il coordinamento annullando, pratica-

mente, le competenze da coordinare in quanto le accentra tutte nelle mani del Ministro dell'interno. Non è questa la via da seguire.

Da una lettura attenta del vecchio decreto-legge 9 dicembre 1962, n. 2389, (tuttora vigente) recante « disposizione per i servizi di pronto soccorso in caso di disastri tellurici o di altra natura » ed emanato in epoca fascista, si ricava, in relazione al disegno di legge in esame, l'impressione, addirittura sorprendente, che i governanti di allora tendevano meno degli attuali alla centralizzazione del potere in materia e si affidavano di più a concezioni ed esigenze tecniche che a calcoli di potere direzionale, tanto è vero che il pilastro portante della legge è rappresentato dal Ministero dei lavori pubblici, un Ministero eminentemente tecnico.

Sarebbe stato più opportuno e più logico partire proprio dalla impostazione tecnica del decreto legge 9 dicembre 1926, n. 2389, adeguatamente emendandolo dalle incrostazioni di marca fascista, ed estendendone il campo di intervento (il decreto legge è soprattutto rivolto alla difesa da disastri provocati dai terremoti) a tutte le calamità non previste, anche in relazione agli sviluppi del progresso e delle tecniche moderne.

Il Governo ci ha invece presentato una proposta che tende solo all'accentramento delle funzioni nelle mani dei burocrati del Ministero dell'interno ed è significativo che nella relazione ci si richiami direttamente a precedenti iniziative legislative, dovute all'ex Ministro Scelba nel 1950 con il disegno di legge 1953 e dell'ex Ministro Tambroni nell'anno 1957 con il disegno di legge 3432 col quale, tra l'altro, si volevano i vigili del fuoco « militarmente organizzati ». Bene fece il Parlamento a far fallire quei tentativi e a stabilire con la legge 13 maggio 1961, n. 459, il carattere civile del corpo dei vigili del fuoco.

Ma pare che, malgrado questo fallimento, una certa nostalgia sia rimasta negli estensori del disegno di legge in esame i quali, scrivono nella relazione che « purtroppo anche tali testi non giunsero a conclusione » e poi nel loro testo rimangono nel vago circa il carattere della calamità, che solo l'insistenza della nostra parte in Commissione è riuscita a delimitare.

La nostra opposizione di principio è quindi diretta contro questa concezione centralizzata e burocratica della protezione civile. Il difetto d'ispirazione democratica che vizia il disegno di legge appare di tutta evidenza quando si passi ad esaminare il ruolo degli enti locali, delle regioni come dei comuni. As-

senza totale! Eppure lo spirito di abnegazione e di iniziativa delle popolazioni e dei loro organi di potere locali, messo in evidenza nel novembre scorso, avrebbe dovuto avere un meritato riconoscimento nel testo del disegno di legge. Gli enti locali sono invece completamente ignorati e nonostante un modesto riconoscimento introdotto dalla Commissione, su nostra proposta, consistente nella inclusione del presidente della provincia e del sindaco del capoluogo nel proposto comitato provinciale per la protezione civile (presieduto peraltro dal prefetto), il loro ruolo rimane subalterno e non viene riconosciuta loro alcuna autonoma capacità di determinazione.

Noi riteniamo che, affidato all'autorità centrale il compito del coordinamento generale in caso di calamità naturali o catastrofe, sia da prevedere l'articolazione democratica del coordinamento ministeriale attraverso i comitati provinciali democraticamente espressi e presieduti dal sindaco del capoluogo. Si riconoscerebbe così un ruolo degli Enti locali, che le recenti esperienze hanno dimostrato che non si può ignorare, e ne sarebbe stimolata la iniziativa di tutte le istanze locali.

Nel disegno di legge invece, a coronamento della più volte denunciata volontà accentratrice, si prevede all'articolo 3, in caso di calamità particolarmente grave la nomina di un commissario straordinario che risponde al Ministero dell'interno, con il compito di « direzione e coordinamento » di tutti i servizi degli enti pubblici e privati, della pubblica amministrazione civile e militare, centrali e periferiche, e con la facoltà di richiedere l'impiego delle forze armate anche in « unità organiche elementari ».

Ovviamente noi chiediamo la soppressione di questo articolo non ritenendo necessaria la dichiarazione di calamità particolarmente grave e la conseguente nomina del Commissario governativo (senza neppure una previsione di durata come ha rilevato la Commissione affari costituzionali) a cui sarebbero affidati pieni poteri con grave lesione delle autonomie locali.

La nostra parte si è espressa in Commissione in modo favorevole ad un emendamento che tende a risolvere il « problema » degli obiettori di coscienza. La Commissione difesa ha ritenuto di esprimere parere contrario e di rivendicare la competenza primaria sulla materia, ricordando che sono all'ordine del giorno della Commissione stessa ben quattro proposte (delle quali peraltro non si è neppure iniziato l'esame). Noi ci siamo associati alla decisione di investire del pro-

blema l'Assemblea, la quale, sovrana, potrà dire una parola chiara in proposito e trovare il modo più acconco per risolvere il problema. Per questo non mancherà il nostro appoggio.

E appena il caso di accennare alla sproporzionata attenzione posta, nella economia del provvedimento, alla possibile utilizzazione di profughi, argomento se mai da trattare in altra sede, e riteniamo che un sano ripensamento della maggioranza potrà far sì che la questione venga riportata nelle debite proporzioni, non giovando, la posizione attuale, alla serietà dovuta nell'affrontare problemi di ben altra entità e natura.

La nostra opposizione non può che essere netta e decisa verso il modo con cui il disegno di legge affronta i problemi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che rappresenta, storicamente, l'ossatura di una vera protezione civile e che è giustamente circondato da tanta simpatia, rinnovatasi nel corso del « terribile novembre ». Infatti in quella occasione non gli furono lesinati riconoscimenti e promesse da parte anche del Ministro dell'interno che ha dichiarato: « Il Corpo ha funzionato benissimo anche nelle ultime drammatiche contingenze tanto che ha meritato l'elogio del Presidente della Repubblica e della Nazione tutta. Aggiungo che non c'è stata alcuna critica sull'attività dei vigili del fuoco e sulla tempestività dei loro interventi e, quindi, non vi è ragione di modificarne la struttura ». Ma cosa significa non modificare la struttura se modificando la legge del Corpo non se ne fissano i nuovi compiti? Infatti, mentre le leggi attuali indicano e delimitano con sufficiente chiarezza quali sono i compiti dei vigili del fuoco in quanto tali, il disegno in esame non indica quali saranno i loro compiti nella nuova veste di vigili della protezione civile. Questa omissione può portare a conseguenze nefaste, come l'illimitata estensione al Corpo dei vigili del fuoco di servizi anche non di pertinenza e all'impiego, a discrezione dell'esecutivo, in un'attività non confacente con la natura del Corpo stesso. La determinazione dei compiti, per quanto pesante questi possano essere per i vigili del fuoco, li tutela tuttavia da eventuali abusi, essendo essi vincolanti anche per chi dispone dell'organizzazione. L'autorità centrale intende avocare a sé tutti i poteri, sia nella determinazione dei compiti dei vigili, sia nella effettiva direzione delle operazioni di soccorso che, svolta a livello ministeriale, difficilmente potrà essere indirizzata in modo adeguato al reale inte-

resse delle popolazioni colpite, mentre è auspicabile un piano tecnico studiato e manovrato da esperti che potranno eventualmente seguire l'evolversi dell'evento calamitoso e che siano padroni delle cognizioni tecniche, quali sono ad esempio gli ispettori di zona dei vigili del fuoco.

Il disegno di legge inoltre non fa cenno ai benemeriti vigili volontari discontinui dei territori montani la cui attività, spesso non sostituibile anche dai moderni mezzi tecnici, tranne che dagli elicotteri, si fa sempre più necessaria per prevenire gli incendi di boschi che causano miliardi di danni all'economia nazionale.

Il 10 maggio la Commissione interni iniziava l'esame congiunto del disegno di legge di cui trattiamo e della proposta comunista relativa all'ampliamento dei ruoli organici ed orario di lavoro dei sottufficiali, vigili scelti e vigili del corpo nazionale dei vigili del fuoco. Parecchio ha discusso la Commissione attorno a questa proposta, stante che l'unanime riconoscimento dei problemi da essa posti meritavano la dovuta attenzione; ma, inspiegabilmente la maggioranza, nella seduta del 20 luglio, su proposta del relatore, deliberava di proporre all'Assemblea lo stralcio delle norme riguardanti l'orario di lavoro, in quanto « materia diversa da quella trattata nel disegno di legge governativo. Il relatore ha chiesto invece l'abbinamento del solo articolo 1 di detta proposta che tratta dell'aumento degli organici, ma la cosa diventa risibile se si pensa che poi la maggioranza ha accettato come base la tabella ministeriale con la quale si prevede l'assunzione di tremila vigili in cinque anni (quattro ormai date le more della discussione) con gradualità molto discutibile. Basti osservare che l'organico professionale dei vigili italiani (8.000 unità), in Inghilterra e in Francia serve per coprire le necessità delle sole circoscrizioni di Londra (7.500 uomini) e di Parigi (8.000 uomini), New York ha 10.500 pompieri comunali!

Va ricordato che la commissione affari costituzionali — investita del parere sulla proposta di legge — ha proposto un emendamento che così recita:

« L'orario normale di lavoro del personale dei servizi della protezione civile, di cui alle tabelle A, B e C annesse alla presente legge, è stabilito in quarantasei ore effettive settimanali.

Il servizio prestato in eccedenza è considerato a tutti gli effetti lavoro straordinario.

Per la determinazione della misura del compenso orario per lavoro straordinario, si applicano le norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato. È abrogata la tabella n. 1 allegata alla legge 24 ottobre 1955, n. 1077.

Il personale di cui al presente articolo può essere comandato a prestare i servizi straordinari di prevenzione, di cui alla legge 26 luglio 1965, n. 966, nel limite massimo obbligatorio di trenta ore mensili.

L'articolo 38 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 699, è soppresso ».

Aggingeva la Commissione affari costituzionali che, trattandosi di materia di pubblico impiego, tale emendamento era da ritenersi vincolante. Ma la maggioranza non ha ritenuto di tenerne conto e si è limitata ad esprimere al Governo un « vivissimo voto affinché tali problemi siano risolti nella presente legislatura ». Raccomandazione del tutto platonica !

Al contrario noi riteniamo che il problema della definizione dell'orario di lavoro dei vigili del fuoco (attualmente il servizio è espletato in 24 ore continuative alternate con turni di 24 ore di riposo condizionato) sia preliminare a quello dell'aumento dell'organico, poiché solo quando sarà definito il primo si potrà giudicare della congruità o meno del secondo alle esigenze del Paese.

In definitiva noi proponiamo che, stralciate per ora ovvero modificate profondamente, per le considerazioni sopra esposte, le norme di struttura del sistema di protezione ci-

vile così come congegnato, si proceda soprattutto al potenziamento dei mezzi e del personale del Corpo dei vigili del fuoco. Circa il personale del Corpo riteniamo indilazionabile oltre l'aumento dell'organico, la definizione dell'orario di lavoro, la concessione dei compensi per lavoro straordinario sulla misura fissata per i dipendenti civili dello Stato e il riconoscimento *una tantum* di agevolazioni per l'avanzamento di carriera dei vigili già in servizio. Per la risoluzione di questi problemi, se la solidarietà e la comprensione espressa sono sincere, occorre brevissimo tempo. Solo dopo che la serenità e la giustizia saranno riportate tra i vigili del fuoco, fulcro riconosciuto di un possibile sistema di protezione civile, si potrà, nel rispetto dell'autonomia e delle varie competenze, predisporre un provvedimento, accettato e compreso da tutti i cittadini che, in ultima analisi, sono i soggetti di qualsiasi opera di civile soccorso.

Onorevoli colleghi, il Paese attende una legge seria, articolata, organica che chiami al concorso, con precisa configurazione, tutti gli Enti che debbono concorrere alla protezione dalle catastrofi e dalle calamità naturali. È certo che il tipo di protezione civile che ci presenta il Governo non corrisponde a questi principi e alle promesse e ai buoni propositi assunti, soprattutto da parte governativa, durante le tragiche giornate del novembre scorso e vi chiediamo quindi di respingerlo.

MAULINI, *Relatore di minoranza.*