

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2787

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TERRAROLI, LATTANZI, IOTTI LEONILDE, ORILIA, MAULINI, ALINI, AMODEI, ARZILLI, BINI, BOIARDI, BORTOT, Busetto, CECATI, CERAVOLO SERGIO, DAMICO, FERRETTI, FINELLI, FLAMIGNI, GRANZOTTO, JACAZZI, LAJOLO, LAVAGNOLI, LIZZERO, LODI FAUSTINI FUSTINI ADRIANA, LUBERTI, MALFATTI, MARMUGI, MICELI, MINASI, PAGLIARANI, PIGNI, SCUTARI, TEMPIA VALENTA, ZUCCHINI

Presentata il 23 ottobre 1970

Istituzione del servizio nazionale per la protezione civile

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'istituzione del servizio nazionale della protezione civile non può essere concepita esclusivamente come misura di mera organizzazione del soccorso e dell'assistenza alle popolazioni colpite da calamità, ma soprattutto come strumentazione dell'azione pubblica per prevenire, nelle loro cause strutturali, e per fronteggiare, in tutte le loro conseguenze, gli eventi calamitosi. È la lezione che tutti hanno colto — anche se troppi e troppo rapidamente, poi, se ne sono dimenticati — nelle ricorrenti calamità che di anno in anno sono venute seminando lutti e rovine in tante parti d'Italia, fino alla sciagura che nei giorni scorsi ha sconvolto la città di Genova.

In questo senso si può ben parlare di una politica della protezione civile intesa come una specificazione — con sue proprie implicazioni tecniche e operative — della politica di piano. Infatti se le cause prime di sciagure come quella di Genova sono innanzitutto da ricercare, per unanime riconoscimento, nell'uso che si è fatto del territorio (dissesto idrogeologico, disordine urbanistico, depauperamento

della montagna), una politica di prevenzione di simili eventi calamitosi è prima di tutto una politica di riequilibrio e di pianificazione, economica e territoriale, che incida profondamente sulle cause strutturali di simili fenomeni.

Analogamente l'intervento pubblico per la ricostruzione nell'area devastata dall'evento calamitoso, se non vuole risolversi in un mero intervento di ripristino che nulla modifica nella morfologia del territorio e nelle condizioni ambientali della zona colpita finendo — troppo spesso — per cristallizzare i guasti dell'evento calamitoso, presuppone una politica di piano che restituisca l'ambiente all'uomo a cominciare dal riassetto del territorio e dalla riorganizzazione degli insediamenti produttivi e residenziali, su esso insistenti, in funzione del suo riequilibrio e del suo sviluppo.

Tutto questo nulla toglie alla rilevanza del momento tecnico e operativo dell'intervento di emergenza. Anzi ne reclama una riorganizzazione strutturale e un potenziamento sostanziale sia sotto il profilo della preparazione dell'intervento in eventi calamitosi o catastrofici

connessi a fenomeni naturali non preventivamente controllabili, alle alterazioni ambientali provocate dall'uso arbitrario e disordinato di nuove tecniche produttive, a guasti improvvisi in impianti specializzati ad alto potenziale di pericolosità sia, soprattutto, sotto il profilo dell'efficienza e della tempestività nell'opera di soccorso e di prima assistenza.

Infatti non va dimenticato che da Genova a Valle Mosso, dalla Valle del Belice al Vajont, da Firenze a Venezia, per risalire via via fino alle alluvioni della Calabria e del Polesine, ogni volta il meccanismo dell'intervento di emergenza — così com'è ordinato e organizzato oggi — non ha funzionato, inceppandosi e frantumandosi alle prime difficoltà, proprio mentre — a fronte del suo fallimento — è venuta consolidandosi la pratica dell'organizzazione dal basso dell'opera di soccorso e di ripristino a conferma della vitalità e delle potenzialità degli istituti democratici di base e della capacità di autogoverno e di autogestione della società civile.

Per questo i proponenti ritengono che la protezione civile va intesa come uno dei compiti fondamentali dello stato e, perciò, individuano nell'articolazione regionale e democratica nel nostro ordinamento statale — così come deve essere secondo la lettera e lo spirito della Costituzione — la struttura portante dell'istituendo servizio, di modo che la azione pubblica per la prevenzione, per l'intervento di emergenza, per la ricostruzione veda impegnati organicamente tutti gli strumenti e tutte le energie di cui c'è bisogno per conseguire compiutamente i suoi scopi.

A questo fine i proponenti ritengono che il legislatore debba dettare la normativa in materia, indicando gli obiettivi e le direttrici di fondo della politica e dell'organizzazione della protezione civile per affidare agli organi dello Stato (governo, regioni, enti locali) il compito di predisporre — in concorso fra loro e con la collaborazione di tutti gli istituti, enti, organismi interessati — le scelte operative e la strumentazione in modo da aderire pienamente alle esigenze e alle condizioni di ogni territorio e, al tempo stesso, garantire l'unitarietà del servizio a scala nazionale.

Da qui i criteri orientativi della presente proposta di legge:

1) struttura del servizio articolata, a livello politico, sugli organi fondamentale dello Stato e, a livello operativo, su una direzione generale della Presidenza del Consiglio (in quanto momento centrale di un coordinamento che coinvolge competenze e funzioni di diversi dicasteri e dell'insieme degli organi co-

stituzionali, centrali e periferici, dello Stato) e su una corrispondente struttura, regionale e periferica, predisposta dalle Regioni in relazione al modo proprio di ciascuna di organizzarsi e strumentare le sue funzioni e competenze;

2) programmazione della politica e dell'organizzazione della protezione civile secondo la normativa per la programmazione economica, di modo che programmi e piani siano, sotto il profilo della formazione, il risultato unitario di un concorso articolato e capillare di tutti gli organi dello Stato e di tutti gli organismi interessati e realizzino, sotto il profilo operativo, la tempestività dell'esecuzione nell'unitarietà degli indirizzi e nella articolazione, territoriale e funzionale, delle scelte e degli impieghi;

3) preminenza del ruolo delle regioni e degli istituti democratici di base come condizione dell'unitarietà della politica e dell'organizzazione del servizio a scala nazionale e locale e, insieme, della sua efficienza e funzionalità in corrispondenza alle esigenze e alle condizioni dettate dalla realtà territoriale o dalla circostanza.

Se, oltre a questi criteri generali, i proponenti si sono preoccupati di disciplinare alcuni aspetti particolari dell'organizzazione del servizio, è perché ognuno di essi, nelle drammatiche esperienze di questi anni, è risultato rilevante e di interesse generale. È il caso della calamità o catastrofe di particolare dimensione o di intensità tale da richiedere l'impiego dell'intera organizzazione nazionale del servizio (articolo 8). Per gli stessi motivi i proponenti hanno ritenuto di dover prescrivere un'apposita regolamentazione del volontariato che, se testimonia la capacità di mobilitazione, di organizzazione, di autogoverno e autogestione delle masse popolari, non esime lo Stato dai suoi obblighi di preparazione e di tutela nei confronti di cittadini impegnati, a qualsiasi titolo, nell'opera di soccorso (articolo 5).

Al tempo stesso i proponenti hanno ritenuto che andasse rivista e aggiornata la normativa prevista dal decreto-legge del 1926 per tutto quello che non poteva rientrare nella regolamentazione dei servizi e degli interventi di emergenza nell'ambito dei rispettivi piani regionali e interregionali (articolo 9) e che si dovessero indicare con apposita norma i criteri orientativi dei provvedimenti legislativi — solitamente tanto lacunosi quanto inadeguati — di primo intervento riparatore dei guasti provocati dall'evento calamitoso (articolo 10).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È istituito il servizio nazionale per la protezione civile con il compito di predisporre e attuare i programmi di prevenzione e i piani di emergenza e ripristino per prevenire e fronteggiare calamità naturali o catastrofi che per la loro natura o estensione richiedono opere e interventi tecnici straordinari.

ART. 2.

Gli organi del servizio nazionale per la protezione civile sono:

1) la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Comitato interministeriale della protezione civile;

2) le Regioni e le Amministrazioni provinciali e comunali.

La direzione generale dei servizi antincendi assume la denominazione di direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Comitato interministeriale della protezione civile è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, e dai Ministri del bilancio e programmazione economica, delle finanze, dell'interno, dei lavori pubblici, della sanità, del tesoro, dei trasporti ed è costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Il Comitato interministeriale della protezione civile, per i problemi di rilievo scientifico e tecnico, si avvale del Consiglio nazionale delle ricerche e, in casi particolari, di comitati di ricerca e di studio all'uopo nominati, di volta in volta.

Le regioni regolano, con legge regionale, l'organizzazione del servizio per la protezione civile nell'ambito regionale e le deleghe alle Amministrazioni provinciali e ai comuni della regione per l'esecuzione dei programmi e dei piani di cui al precedente articolo 1.

ART. 3.

Il programma di prevenzione, nell'ambito regionale, è predisposto e aggiornato dalle Regioni, per quel che riguarda l'uso del ter-

ritorio e — in particolare — la difesa del suolo e la sistemazione idrogeologica, contestualmente al programma di sviluppo e al piano territoriale regionale e, per quel che riguarda la prevenzione di prevedibili fatti catastrofici, in collaborazione con il Consiglio nazionale delle ricerche e istituti similari operanti nella regione, con le Amministrazioni statali — centrali e periferiche — competenti per materia, con il corpo nazionale dei vigili del fuoco.

I programmi regionali di prevenzione sono coordinati tra loro, con la normativa prevista per la programmazione economica, dal Comitato interministeriale della protezione civile.

L'esecuzione dei programmi, di cui ai precedenti commi, spetta alle regioni.

Alle regioni spetta inoltre l'esecuzione, nel rispettivo ambito territoriale, degli interventi e delle opere a dimensione interregionale predisposti dal Comitato interministeriale della protezione civile d'intesa con le regioni medesime.

ART. 4.

Il piano di emergenza e ripristino regionale è predisposto e aggiornato dalla regione in collaborazione con le amministrazioni provinciali e i comuni, con le unità sanitarie locali, con l'Ispettorato regionale dei vigili del fuoco, con gli organi delle amministrazioni statali — civili e militari — interessate, con gli istituti di ricerca e con ogni altro ente e istituto che possa utilmente concorrere all'uopo.

I piani regionali di emergenza e ripristino sono coordinati tra loro, secondo le procedure previste nel precedente articolo 3, dal Comitato interministeriale della protezione civile.

L'esecuzione dei piani regionali e interregionali di emergenza e ripristino spetta alle regioni, secondo la normativa fissata dai successivi articoli.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base dei piani di emergenza coordinati — ai sensi dei commi precedenti — dal Comitato interministeriale della protezione civile, dispone il decentramento dei mezzi, delle attrezzature, dei servizi di primo soccorso tecnico e assistenziale, nonché i piani di utilizzazione dei servizi, delle attrezzature, degli edifici delle amministrazioni statali e i programmi di pronto impiego delle unità dei corpi civili e militari e delle amministrazioni statali, di cui il fatto calamitoso o ca-

tastrofico richiede l'impiego, e delle unità dei volontari civili, di cui al successivo articolo 5.

ART. 5.

Presso ogni comando provinciale del corpo nazionale dei vigili del fuoco è istituito un albo speciale dei cittadini che volontariamente offrono la loro opera per i servizi della protezione civile.

L'istruzione, l'addestramento, l'equipaggiamento e l'impiego dei volontari della protezione civile sono affidati al corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La disciplina relativa sarà prescritta con apposito regolamento da emanarsi, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del comando generale dei vigili del fuoco, sentite le regioni.

I cittadini, che offrono volontariamente la loro opera per i servizi della protezione civile nel momento in cui si verifica il fatto calamitoso o catastrofico, sono organizzati dai comandi locali del corpo nazionale dei vigili del fuoco e sono aggregati alle unità dei volontari della protezione civile, con gli stessi doveri e gli stessi diritti, ai sensi del regolamento di cui al precedente comma.

ART. 6.

I programmi di ricostruzione sono predisposti ed eseguiti secondo il disposto del precedente articolo 3.

I programmi, di cui al precedente comma, vanno trasmessi al Comitato interministeriale della protezione civile entro sei mesi dall'evento calamitoso o catastrofico.

ART. 7.

Quando la catastrofe o calamità naturale, prevista dal precedente articolo 1, colpisce un comune o una provincia o una regione, tutti i servizi e gli interventi delle amministrazioni — civili e militari — e degli enti pubblici e di privati, previsti dal piano regionale di emergenza, fanno capo al sindaco o al presidente dell'amministrazione provinciale o al presidente della giunta regionale, a seconda dei casi.

I servizi e gli interventi, di cui al precedente comma, fanno capo al presidente dell'amministrazione provinciale se la catastrofe

o calamità naturale ha colpito più di un comune o al presidente della giunta regionale se ha colpito più di una provincia.

ART. 8.

Qualora si tratti di catastrofe o calamità naturale particolarmente grave, il Presidente del Consiglio dei ministri delega, con suo decreto, al presidente della regione colpita o della regione più colpita, se l'evento calamitoso o catastrofico ne ha colpito più di una, la direzione di tutti i servizi e di tutti gli interventi che nella circostanza vanno impiegati dall'organizzazione generale della protezione civile.

Il decreto, di cui al comma precedente, deve essere emanato anche a richiesta del Presidente della giunta della regione o di una delle regioni colpite.

Particolarmente grave è la catastrofe o calamità naturale che colpisca più regioni contigue o che per il suo carattere richieda lo impiego della organizzazione generale della protezione civile.

ART. 9.

Al verificarsi dell'evento calamitoso o catastrofico i comuni, attraverso i consigli di quartiere o di frazione, oltre ai compiti ad essi affidati dai piani regionali di emergenza e ripristino, provvedono:

1) a organizzare la raccolta e la distribuzione di alimenti, medicinali, indumenti, coperte, attrezzature di immediata necessità, in concorso con gli interventi e i servizi delle unità di cui all'ultimo comma del precedente articolo 4;

2) a eseguire il censimento dei cittadini colpiti per i primi provvedimenti di soccorso e assistenza;

3) a predisporre l'evacuazione e la prima sistemazione dei cittadini che vanno trasferiti;

4) a redigere l'inventario dei beni mobili e immobili distrutti o danneggiati, compresi i valori dell'avviamento aziendale o commerciale, e l'inventario e la conservazione — senza esserne civilmente responsabili — dei beni mobili salvati, di cui non si riconoscono nell'immediato i proprietari.

Nella stessa eventualità le autorità di cui ai precedenti articoli 7 e 8, provvedono:

1) a determinare i confini della zona colpita e a prescrivere le modalità di accesso e di circolazione, in essa, di persone e mezzi di trasporto, fatto salvo quanto è stabilito in ma-

teria dai piani regionali di emergenza e ripristino;

2) a requisire, per il tempo necessario, materiali e attrezzature, mezzi di trasporto e edifici e ogni altra cosa di privata proprietà che possa risultare utile ai fini dell'intervento di emergenza e di ripristino, redigendone verbale con l'indicazione del valore stimato, delle caratteristiche, dell'uso, dell'indennizzo prevedibile, fatti salvi i diritti del proprietario ai sensi delle leggi vigenti.

L'eventuale impiego di lavoratori dipendenti, pubblici e privati, è regolamentato dai contratti di lavoro esistenti.

ART. 10.

Al verificarsi dell'evento calamitoso e catastrofico si provvederà a fissare, a carico del bilancio dello Stato:

1) le modalità di copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del disposto del precedente articolo 9 e dall'impiego dell'unità, di cui al precedente articolo 5;

2) il finanziamento dell'immediata sistemazione residenziale dei senza-tetto;

3) le modalità e la durata delle esenzioni fiscali;

4) il blocco dei licenziamenti e l'integrità dei salari e degli stipendi dei dipendenti, privati e pubblici, fino alla realizzazione del programma di ricostruzione;

5) le modalità, i tempi, i criteri di gestione e di distribuzione delle somme stanziare per il risarcimento dei danni di cui al n. 4 del primo comma del precedente articolo 9;

6) ogni altra misura atta a fronteggiare le conseguenze e i danni dell'evento calamitoso o catastrofico.

ART. 11.

È abrogato il regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389, convertito in legge 15 marzo 1928, n. 833.

Sono altresì abrogate tutte le disposizioni incompatibili o in contrasto con la presente legge.