

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 480

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZANIBONI, ZAMBERLETTI, BALESTRACCI, ASTORI, BAMBI, BERNARDI GUIDO, BIANCHI, BONFERRONI, BROCCA, CACCIA, CAFARELLI, CARLOTTO, CASATI, CASINI PIERFERDINANDO, CITARISTI, CONTU, CORSI, D'ACQUISTO, FALCIER, FERRARI SILVESTRO, FOTI, GARAVAGLIA, GIGLIA, GIOIA, GITTI, IANNIELLO, LATTANZIO, LO BELLO, MEMMI, MENEGHETTI, NAPOLI, PASQUALIN, PATRIA, PERRONE, PERUGINI, PICANO, PONTELLO, QUARENghi, QUIETI, RICCIUTI, RINALDI, ROSSI, RUSSO FERDINANDO, RUSSO GIUSEPPE, SANZA, SARETTA, SAVIO, SCAIOLA, SENALDI, SILVESTRI, SINESIO, SORICE, SULLO, TANCREDI, TEDESCHI, URSO, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZOLLA, ZOSO

*Presentata il 20 settembre 1983*

### Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge relativa alla « Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile », sottopone all'attenzione del Parlamento il frutto del lavoro svolto sull'argomento dalla Commissione interni della Camera nell'ultimo anno di attività della scorsa legislatura sulla scia del disegno di legge presentato il 5 febbraio 1982 dall'allora Ministro Zamberletti.

Il testo che l'apposito comitato ristretto aveva predisposto, si era giovato dell'apporto costruttivo delle diverse parti politiche, che pure hanno manifestato opinioni differenti su alcuni aspetti del problema, ma che hanno convenuto concretamente che la gravità della materia trattata possa spingere al di là della normale dialettica o polemica parlamentare.

Riteniamo che quel lavoro sia stato prezioso e che possa consentire al Parla-

mento un rapido approdo alla nuova normativa.

Siamo convinti che già da tempo si avverte la necessità di fissare una normativa matura e moderna che prenda atto di una complessività del problema ben più vasta che non il riferimento al puro e semplice soccorso, che si adegui alla nuova articolazione dello Stato e della società, che dimostri che si è usciti da remore e interpretazioni ideologiche che sempre hanno condizionato il dibattito parlamentare sull'argomento.

Il primo articolo della proposta di legge già al primo comma pone l'accento sull'opera di previsione e prevenzione dei disastri come fine per il quale è istituito il servizio nazionale della protezione civile.

Si è lamentato da più parti che anche la legge 8 dicembre 1970, n. 996 (« Norme di soccorso ed assistenza alle popolazioni

colpite da calamità. Protezione civile»), saltasse questo aspetto, indispensabile per « proteggere » realmente, per prevedere e predisporre organicamente e tempestivamente gli adeguati interventi.

In effetti la legislazione italiana dal regio decreto legge 2 settembre 1919, n. 1915, convertito in legge 7 aprile 1925, n. 473 (« Ordinamento dei servizi di pronto soccorso ») ha posto quasi esclusivamente l'accento sull'aspetto del soccorso e dell'assistenza, elementi certamente vitali ma non tali da consentire un approccio complessivo al problema come avviene nelle legislazioni di Paesi in cui la cultura e le strutture della protezione civile sono certamente molto evolute.

È vero che la legge 8 dicembre 1970, n. 996, sancisce definitivamente il passaggio dal concetto di « servizi di pronto soccorso » (contenuto anche nella legislazione del 1926-1927) al concetto di « protezione civile », ma è pure vero che anche nella legge del 1970 l'attenzione è incentrata (articolo 1) sui « servizi di emergenza, di soccorso e di assistenza » mentre al Comitato interministeriale e al Comitato regionale per la protezione civile sono affidati piuttosto compiti di studio che di programmazione di strutture permanenti sul territorio in base ad una reale attività di previsione e prevenzione.

Lo stesso titolo della legge mette in secondo piano la protezione civile.

L'attenzione alla creazione di un reale sistema di prevenzione e di previsione è presente nel corpo della proposta di legge, in piena coerenza con l'enunciato dell'articolo 1, nei vari momenti nei quali si articola la struttura della protezione civile preesistente all'evento calamitoso; in particolare all'articolo 14 si prevede la costituzione presso il Consiglio nazionale delle ricerche di gruppi nazionali di ricerca e si affronta il tema dei nuovi atteggiamenti e delle modalità di intervento nel campo della protezione civile.

All'articolo 6 si prevede presso il Dipartimento della protezione civile la costituzione del comitato scientifico.

Riteniamo siano articoli importanti, che richiamano alla esigenza generale di

informare la ricerca scientifica a criteri più adeguati, e in particolare sottolinea l'esigenza di dare basi concrete alla dichiarata necessità della previsione e della prevenzione nel campo della protezione civile.

Anche con riferimenti a esempi e situazioni di altri paesi si può notare che è soprattutto nel corso degli ultimi decenni che sono stati fatti passi significativi per ridurre le conseguenze della forza della natura e delle catastrofi causate dall'azione dell'uomo o con la prevenzione o con la tempestività dell'allarme o più precisamente della prevenzione.

La Turchia per esempio dal 1973 dispone di un centro di studi del terremoto, istituiti dal Ministero della ricostruzione, finalizzato in particolar modo alla formazione di personale specializzato.

In Francia dal 1970 l'IGN (Istituto geografico nazionale) redige delle « carte di localizzazione probabile delle valanghe » per conto del Ministero dell'agricoltura in collaborazione con le autorità locali.

In Giappone l'osservazione scientifica gioca un ruolo importante nel sistema di protezione civile: in tutto il territorio nazionale esiste una rete di stazioni sismologiche, collegate all'Istituto sismologo centrale, che controllano le aree definite di alta intensità sismica. Ad esempio nella regione del Tokai, 88 stazioni sismologiche inviano dati 24 ore su 24 all'ufficio meteorologico del Ministero dei trasporti; se sono registrate anomalie nella serie dei dati raccolti si informa immediatamente l'istituto sismologico centrale che decide sulla dichiarazione d'allarme da parte del Primo Ministro.

Tra Cina e Giappone è stata stipulata una convenzione di comune ricerca e collaborazione.

Non riteniamo certamente che una pur meticolosa struttura di prevenzione e previsione possa fare miracoli; certo è invece che affidarsi al miracolismo (come si è fatto e si fa quasi rifugiandosi irrazionalmente in una sorta di cedimento alla superstizione) più che a preparare organicamente un apparato per far fronte o

per attutire i colpi dei disastri, non può portare che danno.

Si è quindi ben consapevoli dei limiti e delle difficoltà dell'azione dell'uomo nei confronti delle calamità e delle catastrofi ma appunto per questo è necessario che lo Stato e la società civile si impegnino concretamente in un serio lavoro a monte degli eventi calamitosi più che affidarsi all'ironia o all'inerzia.

Del resto anche chi ritiene che il problema è quasi solo quello di preparare un efficiente apparato di soccorso e assistenza deve rendersi conto che a tal fine sono indispensabili strutture preesistenti alla calamità.

È questo d'altro canto un aspetto di un'azione più vasta, possiamo definirla « cultura della protezione civile », che in sostanza significa essere preparati in modo permanente, coralmemente, Stato e società, corresponsabilizzare le comunità locali, la popolazione ai doveri della protezione di se stessa e dell'ambiente.

Ed è il tema della tutela dell'ambiente certamente un aspetto recepito positivamente dalla proposta di legge (articolo 1. primo comma), la quale non lo assume come un'appendice in omaggio a una moda inevitabile ma piuttosto come momento importante e significativo del raccordo, tra servizio nazionale e comunità locale, tra vita e salvezza dell'ambiente.

Ha ragione inoltre chi ricorda che è strano che ci si stupisca dell'inerzia della gente colpita da una calamità; chi sta con le mani in mano probabilmente non sa dove metterle ai fini di un utile intervento di protezione o autoprotezione.

Potrà sembrare un po' ridondante il riferimento alla formazione di una moderna coscienza di protezione civile (vedi in particolare articoli 2 e 22); abbiamo tuttavia ritenuto importante esplicitarlo chiaramente.

È chiaro che questo è solo un aspetto del problema, con la funzione inevitabile di creare la base « culturale », una coscienza, senza le quali sarebbero demotivati e depotenziati tutti gli sforzi riferiti agli aspetti più propriamente concreti sia inerenti alla pianificazione che alla fase

dell'emergenza vera e propria; un aspetto senza il quale verrebbero meno la possibilità concreta di sottrarre la protezione civile al rischio di attività residuale dello Stato e della società, e di dargli invece efficacemente strutture permanenti.

Si inserisce a questo punto il richiamo alla necessaria corallità delle varie amministrazioni nel campo della previsione e della prevenzione, anche in base a funzioni che loro normalmente competono in materia di controllo del territorio.

È interessante a tal proposito rifarsi alla circolare del 14 aprile 1981 nella quale il Ministero dell'interno — direzione generale della protezione civile — ha illustrato il regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996.

Il documento ritiene la protezione civile non una funzione a sé, separata dalle altre funzioni pubbliche, bensì come frutto di varie amministrazioni ed enti, al fine di far fronte all'emergenza determinata da pubbliche calamità.

È qui richiamata la responsabilità complessiva della pubblica amministrazione, e da parte nostra si ritiene importante sottolineare che una corretta e puntuale gestione della pubblica amministrazione porterebbe alla eliminazione delle cause di molte catastrofi causate dall'azione dell'uomo e alla mitigazione degli effetti delle calamità naturali.

Giova in questa sede sottolineare insomma che spesso si attribuiscono alla protezione civile compiti che sarebbero propri dell'attività ordinaria della pubblica amministrazione sia nel campo della prevenzione che della « riparazione ».

Vi è quindi una corresponsabilità di fronte alle esigenze di protezione civile; corresponsabilità che va ricondotta (articolo 1, comma sesto) a direzione unitaria e coordinamento, in vista di eventi di eccezionale gravità, ma che interpella direttamente i compiti normali delle singole amministrazioni nelle loro proprie competenze.

Sono posti pertanto sul tappeto alcuni rilevanti problemi che aiutano a definire in modo moderno il concetto e il campo

proprio della protezione civile anche sulla scia di alcune legislazioni straniere particolarmente affinate: innanzitutto la consapevolezza che quanto più efficiente e credibile è la pubblica amministrazione, tanto più limitato è il campo dell'intervento proprio della protezione civile (previsione e gestione dell'emergenza, dell'evento di eccezionale gravità, dei fenomeni contro i quali nulla può la efficienza amministrativa).

Vi è in effetti chi ritiene, non senza ragione a mio parere, che i controlli e gli interventi idrogeologici, le prescrizioni antisismiche, la sicurezza della circolazione, gli interventi antincendi e quelli sanitari anche d'urgenza sono più propriamente attività amministrative ordinarie, che rientrano esclusivamente nella competenza degli organi della pubblica amministrazione cui sono istituzionalmente affidati e che si caratterizzano per essere chiaramente e necessariamente strumentali alla realizzazione di fini pubblici (gestione del territorio, difesa geologica, traffico, sanità, eccetera), ma non costituiscono attività di protezione civile, la quale giova ripeterlo, è più propriamente attinente ai fenomeni di eccezionale gravità.

È interessante a tal proposito vedere come nelle legislazioni straniere più volte citate si ponga questo concetto della eccezionalità; non a caso spesso vi è richiamata quasi in una forma di specularità la difesa civile vale a dire la gestione di una emergenza particolarmente acuta riferita ad una eventualità bellica.

Ma anche dalla nostra legislazione si può evincere una evoluzione o comunque profonda differenza tra i successivi testi di legge: l'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (attuazione della delega di cui all'articolo della legge 22 luglio 1975, n. 382, contenente « norme sull'ordinamento regionale e sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione ») recita: « sono competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

1) interventi di primo soccorso in caso di catastrofe o calamità naturale di

particolare gravità o estensione ..... », in modo innovativo rispetto alla legge n. 996 del 1970, che più genericamente fa riferimento a tutte « le situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbono essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari ».

L'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 pur nella genericità del riferimento a un criterio quantitativo degli eventi calamitosi (« di particolare gravità ed estensione »), tende tuttavia a restringere la competenza dello Stato specularmente ad una più marcata delimitazione del concetto di calamità, demandando alla competenza delle regioni tutto ciò che non è primo soccorso.

Già il decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8, trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali e uffici (Ministero lavori pubblici), all'articolo 8, lettera i) fissava:

« Resta ferma la competenza degli organi statali in ordine:

.....

i) ..... ed alle opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali, relative alle materie di cui alle lettere precedenti, nonché agli interventi straordinari nelle opere di soccorso relative a calamità di estensione e di entità particolarmente gravi ».

Anche la lettera e lo spirito del disegno di legge presentato dal ministro Zamberletti (5 febbraio 1982) si poneva (articolo 2, primo comma) nella linea dell'eccezionale gravità ritagliando per la protezione civile lo spazio proprio che abbiamo descritto.

Si è posto così il rapporto tra protezione civile ed efficienza della pubblica amministrazione che se correttamente

inteso consentirà di cogliere efficacemente la non sempre facile distinzione tra l'intervento di protezione civile vera e propria e la ordinaria attività amministrativa, alla quale in ogni caso non mancherà il supporto delle strutture di protezione civile.

In sostanza: la protezione civile è legata all'emergenza, ma è costituita da strutture a tempo pieno, permanenti, con compiti di direzione unitaria e di coordinamento di tutti gli interventi con finalità di previsione, prevenzione dei disastri, per la tutela dell'ambiente, per il soccorso delle popolazioni e degli insediamenti abitativi o di lavori colpiti; inoltre la protezione civile non è una funzione a sé ma piuttosto la somma di concorsi di strutture che hanno con essa attinenza ma che non esauriscono tutta la loro funzione nella protezione civile, e che singolarmente prese non coprono, da sole appunto, tutta la domanda di protezione civile. Ognuna di queste strutture ha una attività poliedrica e quindi diversificata e diramata in più di una direzione; per la parte attinente alla protezione civile concentrerà la sua forza nell'azione permanente, unitaria e collegata dal servizio di protezione civile.

Si tratta di riuscire nel difficile compito di fare di un'interforza una forza unitaria ed efficiente, di una sommatoria di competenze di amministrazioni diverse, un sistema funzionante.

Pare opportuno a questo proposito citare un documento, che appunto in riferimento a una grande emergenza (disastro del Vaiont), richiama la attenzione del legislatore sulla inadeguatezza della legislazione vigente (regio decreto italiano del 1926 e relativo regolamento): « infine, deve ancora richiamarsi l'attenzione sull'indispensabilità di una direzione concentrata, ma unitaria, che possa immediatamente scattare, all'occorrenza, senza tentennamenti di competenza e di incompetenza, di duplicità o di lacune » (commissione parlamentare di inchiesta sul disastro del Vaiont, relazione finale di maggioranza, comunicata alla presenza della Camera il 15 luglio 1965: documen-

to n. 76-bis - Senato della Repubblica - IV legislatura, pagina 200).

È un documento non privo di drammaticità, che richiama lucidamente alla necessità di strutture permanenti, pronte a priori (« che possa immediatamente scattare, all'occorrenza »), alla necessità del concorso di forze diverse ma unitariamente organizzate (« indispensabilità di una direzione concentrata, ma unitaria ») e che nello stesso tempo garbatamente e fermamente, ci pone davanti agli occhi le conseguenze della mancata concomitanza di queste condizioni (« senza tentennamenti di competenza o di incompetenza, di duplicità o di lacune »). Il documento è, in particolare, assai perentorio nel richiamare alla necessità di una precisa delineazione dei poteri e delle responsabilità. È quanto dobbiamo fare per il livello centrale e locale. Troppo spesso all'accadere di un disastro si notano indecisioni, accavallamenti, difficoltà nel mettere in movimento con tempestività il meccanismo dei poteri e delle responsabilità.

Ripetiamo: va in ogni caso combattuta l'illusione che vi possa essere una normativa perfetta e una organizzazione miracolosa; bisogna tuttavia, anche se più umilmente, far tesoro delle esperienze passate, in Italia e all'estero, per predisporre gli strumenti più adeguati.

Questa necessità è richiamata anche in altri documenti, che si potrebbero indicare: ne cito uno, ricavato dagli atti relativi alla conferenza dei poteri locali e regionali europei sul tema « competenze e responsabilità dei poteri locali e regionali europei in materia di protezione civile », giugno 1978, organizzato dal Consiglio d'Europa: « ma, a ogni nuova catastrofe, si cozza contro i medesimi ostacoli:

.....

dispersione degli sforzi;  
carenza nell'organizzazione e nel coordinamento;  
nessuno è « responsabile » dell'organizzazione dei soccorsi e non esiste un centro unico di informazioni;

molte buone volontà e generosità che spesso arrivano troppo tardi ».

Risulta chiaramente, anche da questa voce e osservatorio super-nazionale, il richiamo alla esigenza dell'azione concentrata e unitaria che deve derivare dal concorso delle varie strutture e componenti, come appunto, sottolineano i documenti più attenti e le tragedie più dolorose.

La presente proposta di legge si fa carico di queste esigenze sottolineando la necessità di una corralità reale delle strutture di protezione civile (articolo 10).

Ciò che è importante sottolineare è che di nessuna di queste istituzioni, enti o associazioni viene messa in discussione la natura dei compiti che le sono propri, la funzione, la normale attività, l'autonomia nel proprio campo naturale; solo si indica la necessità di un concorso comune per quanto attiene alla parte della loro attività (rilevante per alcuni enti, istituzioni e associazioni, meno per altri) nel settore della protezione civile. Così, per esempio, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ha una rilevanza particolarmente marcata per la protezione civile, ma non gli si chiede di esaurire in essa, il suo compito, che è più vasto; gli si chiede di contribuire, nella misura significativa che gli compete, al complesso sistema di protezione civile. Analoghe considerazioni potremmo fare per le Forze armate, per le prefetture, eccetera.

Si definiscono quindi con maggior precisione i contorni della corralità, alla quale abbiamo fatto cenno più volte, e del coinvolgimento di tutte le espressioni istituzionali, di tutti gli apparati pubblici attraverso uffici organicamente inseriti nella propria amministrazione ma funzionalmente collegati al Ministero per il coordinamento sulla protezione civile.

Si potrebbe obiettare che vi è il rischio dell'astrattezza un po' predicatoria: ma pensiamo che una normativa duratura debba poggiare su una ragione di fondo.

Giova ora richiamare a mo' di esempio la legislazione giapponese che ha ritenuto nel 1978 di fissare una legge *ad hoc*,

per la prevenzione, previsione e soccorso in riferimento ai grandi disastri sismici, ma conseguente a una legge quadro articolata su ben descritti e divulgati principi generali. Si può aggiungere che a nessuno in Giappone viene in mente di ritenere macchinosa e predicatoria l'attenzione reale a un sistema che coinvolga istituzioni centrali e locali e volontari e la popolazione tutta, intorno alle strutture di protezione civile. Così nessuno ritiene demagogico, eccentrico o semplicemente divertente che ogni anno in un determinato giorno (il 1° settembre ricorre la data del grande terremoto del 1923) la popolazione del Giappone sia impegnata in esercitazioni complessive in coincidenza con un simulato disastro. Così nessuno ritiene divertente che nelle zone di rischio i bambini vadano a scuola con il caschetto e siano preparati a sistemi di autodifesa.

Parimenti si sarebbe più cauti nelle ironie se si pensasse che, per esempio, in Cina tra il 1975 e il 1976, a fronte di un terremoto (a Tangshan) che ha causato alcune centinaia di migliaia di morti, in altre tre località si è potuto prevedere il disastro sismico con qualche ora di anticipo, con conseguente evacuazione delle città, grazie al concorso degli osservatori scientifici ma soprattutto grazie a forme empiriche (osservatori popolari): comportamento degli animali, livello delle acque nei pozzi, osservazioni della crosta terrestre, temperatura .....

Potremmo poi richiamare le strutture istituzionali centrali e decentrate che, in particolare nella Germania federale, negli Stati Uniti e in Giappone, danno la dimensione della complessità del concorso delle varie istituzioni del sistema di protezione civile.

Certo si è ben lontani da un livello di certezze assolute e dalla perfezione sia nel campo e della previsione che in quello della emergenza, ma è altrettanto certo che la esperienza generale ci consiglia di ritenere che non vi possono essere strutture efficienti ed efficaci al di fuori di una diffusa consapevolezza; al di fuori appunto di una nuova coscienza di protezione civile.

Abbiamo cercato di delineare i motivi ispiratori della proposta di legge che, nel quadro di una complessa concezione, stanno alla base della articolazione del sistema di protezione civile nelle istituzioni e nella società civile, nella valorizzazione del sistema delle autonomie locali e delle associazioni del volontariato al fine dell'adempimento « degli inderogabili doveri di solidarietà civile ». Espressione che riecheggia opportunamente il secondo articolo della Costituzione.

Si può dire, sin d'ora, ma ne ripareremo più diffusamente nella parte conclusiva, che la proposta di fondo insita nella proposta di legge è pienamente, senza retorica, una scommessa democratica con tutti i suoi rischi ma anche con tutto il fascino che può contenere un appello così impegnativo e completo delle istituzioni, alle corresponsabilità di tutto un popolo per un impegno sui doveri della solidarietà civile e sociale.

*Realizzazione del servizio di protezione civile. Sistema di pianificazione e sistema operativo. — Organizzazione territoriale. Le comunità locali. Le associazioni del volontariato.*

Abbiamo cercato di tenerci lontano sia dai rischi delle pure elaborazioni teoriche sia da quelli di un tecnicismo senza anima; più precisamente ci sentiamo dire, sulla scorta della documentazione riferita sia alla nostra legislazione che a quella di altri paesi europei, in particolare la Francia e Germania e di paesi extra-europei che hanno potuto affinare le loro normative alla luce di dolorose e continue esperienze, in particolare in Giappone, Turchia, Cina e Stati Uniti, che il disegno di legge presentato al Parlamento dal ministro Zamberletti ha proposto delle ipotesi frutto di una reale consapevolezza culturale e di una marcata, conseguente attenzione operativa. La presente proposta di legge ne ha fatto tesoro.

Ci siamo soffermati sul carattere permanente dell'ipotizzato Servizio nazionale della protezione civile e sulla natura

« coinvolgente » del sistema proposto. Concretamente si prevedono due momenti: uno che attraverso i Comitati (del livello centrale a quello locale), rappresenta la linea organizzativa e di predisposizione, l'altro (dipartimento, commissario di Governo, prefetto, sindaco) rappresenta la linea operativa riferita all'emergenza. La proposta di legge si preoccupa di tenere distinti i due momenti che trovano rispettivamente riscontro in organi che possiamo dire collegiali e organi che possiamo dire monocratici con l'intendimento di evitare, anche alla luce di esperienze non solo nostrane, confusione tra il sistema di emergenza e struttura gerarchizzata finalizzata all'efficienza attraverso la coordinata direzione dell'interforza e il sistema dei Comitati che più propriamente presiede alla previsione e alla prevenzione pur con l'attenzione rivolta alla emergenza.

Abbiamo cercato di rendere essenziale una impalcatura che ha oggettivi rischi di macchinosità.

È noto che il regio decreto legge, 9 dicembre 1926, il quale ha regolato in sostanza la materia fino alla legge 8 dicembre 1970, n. 996, attribuiva la direzione dei servizi di soccorso al Ministero per i lavori pubblici e prevedeva la possibilità della nomina di un commissario regio per provvedere alla direzione di tutti i servizi. Tale commissario avrebbe esercitato le sue funzioni alla diretta dipendenza dei Ministeri dell'interno e dei lavori pubblici, a seconda della competenza dei relativi servizi.

È del 12 aprile 1948, n. 1010, il decreto legislativo ratificato con legge 18 dicembre 1952, n. 3136 — Autorizzazione al Ministero dei lavori pubblici a provvedere a sua cura e spese ai lavori di carattere urgente ed inderogabili dipendenti da necessità di pubblico interesse determinato da eventi calamitosi.

Il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1955, n. 1534, « Decentramento dei servizi del Ministero dei lavori », demandava ai provveditorati alle opere pubbliche i poteri e le facoltà spettanti al ministro per i lavori pubblici per i

servizi di pronto soccorso in caso di calamità naturali in base al regio decreto legge 9 dicembre 1926 convertito con modificazione nella legge 15 marzo 1928, n. 833, sempre che il ministro per i lavori pubblici non ritenesse di assumere direttamente o di delegare a un sottosegretario di Stato o a un funzionario la direzione dei servizi di soccorso.

La legge 13 maggio 1961, n. 669, « Ordinamento dei servizi anti-incendio e del corpo dei vigili del fuoco ... » recita all'articolo 1: « sono attribuiti al Ministero dell'interno: *a*) i servizi di prevenzione ed estinzione degli incendi e, in genere, i servizi tecnici per la tutela sulla incolumità delle persone e la preservazione dei beni, anche dai pericoli derivanti dall'impiego dell'energia nucleare; *b*) i servizi relativi all'addestramento ed all'impiego delle unità preposte alla protezione civile, sia in caso di calamità, sia in caso di eventi bellici ».

Con la legge 1° dicembre 1970, n. 996, la competenza primaria veniva trasferita dal Ministero dei lavori pubblici al Ministero dell'interno.

Abbiamo avuto modo di richiamare in precedenza i provvedimenti di trasferimento di funzioni alle Regioni.

Come si può agevolmente notare la caratteristica di fondo e l'ondeggiamento nella attribuzione dei poteri e il travaglio del lavoro legislativo.

Si tenga presente che si arrivò alla legge del 1970 dopo che si erano arenati in Parlamento nelle prime quattro legislature numerosi progetti di legge di cui quattro, presentati da tre ministri dell'interno: Scelba, 14 ottobre 1950; Tambroni, 20 dicembre 1956; Taviani, 16 luglio 1962; Taviani, 21 marzo 1967 (i primi due ponevano l'accento sulla difesa civile, gli altri due sulla protezione civile).

Come abbiamo accennato all'inizio, il ventennale dibattito parlamentare (1950-1970) fu fortemente condizionato da preoccupazioni ideologiche: c'era chi paventava che sotto la dizione di protezione civile si nascondessero in realtà scopi diversi e c'era chi sollecitava invece una decisa mobilitazione e strumentazione di

difesa civile per evenienze di ordine bellico.

Ora certamente si guarda, come è giusto, con più distacco e serenità anche a quei dibattiti ma la documentazione parlamentare testimonia il clima acceso che caratterizzò la discussione dei temi sulla protezione civile e della difesa civile.

Si può ricordare che il disegno di legge Scelba, presentato nei mesi caldi della guerra di Corea (ottobre 1950) incontrò la più aspra opposizione della sinistra. A parte la guerra di Corea, la sinistra ravvisava, anche nei mesi successivi progetti di legge, un tentativo di dotare lo Stato, in particolare il Ministro dell'interno, di ampi poteri, utilizzabili non solo per calamità, ma anche in senso repressivo, in tempo di pace.

L'opposizione continuò almeno da parte del PCI e del PSIUP, anche con il centrosinistra, nella terza e quarta legislatura e infine, nella quinta, contro il disegno di legge n. 335, presentato alla Camera il 12 agosto 1968 e diventato poi legge l'8 dicembre 1970, n. 996.

Si coglie tuttavia nel dibattito del 1970 una evoluzione nelle argomentazioni dell'opposizione di sinistra: da un lato si dice (on. Flamigni) che ancora il disegno di legge Taviani del 1966 dimostrava « che la protezione civile fosse ancora una volta strumentalizzata per fini liberticidi », dall'altro si sosteneva (è ancora l'on. Flamigni) che « si tenta di approfittare di una esigenza reale per rafforzare le strutture dello Stato burocratico e accentratore. E questo proprio all'indomani dell'attuazione dell'ordinamento regionale, quando vi è l'esigenza di un nuovo modo di essere dello Stato ».

È in realtà questa la critica più consistente dell'opposizione di sinistra nel 1970, presente soprattutto negli interventi della minoranza on. Terraroli, il quale tra l'altro era presentatore di una proposta di legge « Istituzione del servizio nazionale per la protezione civile (per la discussione in Assemblea, v. Camera dei deputati - Atti parlamentari dell'Assemblea - V legislatura - Discussioni - vol. XXII).

Era l'anno in cui le Regioni iniziavano la loro esperienza, dopo oltre 20 anni di dibattito, durante i quali, intorno ai temi del decentramento e delle autonomie, le diverse posizioni politiche e culturali avevano avuto modo di confrontarsi, di evolversi, spesso cambiando radicalmente; si avviava un decennio che avrebbe visto provvedimenti i quali a tappe trasferivano alle Regioni funzioni amministrative statali, per di più di importanza fondamentale ai fini della protezione civile, e che dettavano le norme sull'ordinamento regionale.

Riteniamo che la proposta di legge recepisca positivamente la « cultura » delle autonomie locali che si può far coincidere per certi aspetti con il concetto di protezione civile sul quale ci siamo soffermati nella prima parte di questa relazione: il mobilitarsi delle comunità locali nelle strutture e nelle componenti della protezione civile, il coinvolgimento dei gruppi sociali, l'integrarsi in loco del livello istituzionale e della articolazione della società soprattutto attraverso le associazioni del volontariato, nel riconoscere un'anima all'attenzione di tutti ai doveri di solidarietà civile, l'impegno a contribuire concretamente a far crescere una « cultura » della protezione civile, in modo tale che la gente in caso di calamità non si limiti ad « aspettare che arrivino i nostri ».

Possiamo anche far ricorso agli atti (già sopracitati) della Conferenza organizzata nel 1978 dal Consiglio d'Europa sulle « Competenze e responsabilità dei poteri locali e regionali in materia di protezione civile »: « consideriamo le diverse situazioni di cui abbiamo conoscenza, appare che il principio dell'azione locale è un punto di partenza più adeguato che non l'idea di un aiuto globale internazionale. I paesi vittime di frequenti terremoti hanno appreso da soli a sapere quali sono i bisogni più urgenti. Si tratta necessariamente di problemi di organizzazione locale immediata; lo stesso vale per i primi soccorsi ai feriti e la disponibilità di interventi sanitari ». E più avanti con-

tinua: « ora, questa organizzazione a livello locale e regionale dei servizi di protezione civile, nonostante il suo sviluppo nel corso degli ultimi anni, non è ancora soddisfacente in tutti gli Stati del Consiglio d'Europa ».

La presente proposta di legge mira al coinvolgimento della comunità locale sia nei suoi momenti istituzionali che in quelli del libero associazionismo; una ipotesi di integrazione reciprocamente rispettosa ma concordemente finalizzata ai doveri di solidarietà sociale e civile.

Crediamo che anche da questo punto di vista la proposta di legge sia un punto di riferimento positivo; in particolare le associazioni del volontariato sono chiamate a dare il loro apporto in quanto riconosciute nella loro « presenza », non qualunque, ma qualificata, specifica nella realtà locale innanzitutto, ma anche agli altri livelli; vengono accolte come componenti, come strutture della protezione civile in quanto momento della vita e della comunità.

Pare corretto sottolineare la natura non burocratica o formale del riconoscimento del volontariato; anzi è rimarcata la natura morale del servizio e della presenza.

Certo, in un momento nel quale, dopo le remore del passato, sembra acquisito il concetto di volontariato, il banco di prova e la traduzione pratica, concreta della sua presenza raccordata alla vita associata e alla vita istituzionale.

Pensiamo che non si possa dar torto a chi sostiene (vedi Lipari al Convegno di Lucca, 26-28 marzo 1982) che spesso dalle corrette enunciazioni « introduttive » seguono norme inadeguate; ma si potrebbe obiettare che la difficoltà è nelle cose e non solo per il legislatore: lo sanno bene i critici e i consiglieri dei legislatori. La difficoltà è oggettivamente nelle cose: come regolamentare il volontariato senza cadere nel rischio di una caduta « burocratica », di un affievolimento della spontaneità? Come non cadere nei rischi della « cattura » o della strumentalizzazione quando si è impegnati su una zona reale

di frontiera quali sono i momenti di necessaria, sia pur limitata nel tempo, integrazione o interazione istituzioni-volontariato?

Sono problemi reali, coi quali dovremo misurarci, con grande attenzione.

Vi sono in effetti, diversi piani che comporteranno diversi gradi di difficoltà nel prevedere reale autonomia al volontariato: il momento dell'emergenza in cui più marcata si fa la dimensione gerarchica; gli spazi per la proposizione di autonomi progetti e il momento della integrazione; il momento dell'addestramento e dell'autoaddestramento; la partecipazione agli organismi ai vari livelli, associazionismo e o volontariato individuale.

La proposta di legge coglie in effetti come prioritario il concetto di volontariato come associazionismo anziché (vedi legge n. 996 del 1970) come fatto individuale, e ci sembra un naturale riconoscimento, che può tuttavia essere ulteriormente sviluppato.

Ci pare infine che lo spirito, ma anche la lettera della proposta di legge sia rispondente alla concezione della protezione civile anche come problema di educazione, di consapevolezza, di formazione, di assistenza sia nel momento della previsione-prevenzione, che in quella della emergenza e che, conseguentemente, il volontariato, interpellato ampiamente in questa dimensione, non sia inteso come un fatto elitario bensì come una proiezione di un reale sentimento popolare, come momento essenziale della comunità in cui vive.

Forse le osservazioni sul volontariato che abbiamo riservato alla conclusione della relazione erano già implicite in parti precedenti ma ci è parso giusto dargli anche formalmente riconoscimento di interprete genuino di uno degli aspetti (la solidarietà civile) più qualificanti della proposta di legge in merito al quale auspichiamo un rapido *iter* parlamentare.

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

È istituito il Servizio nazionale della protezione civile al fine di proteggere la vita, i beni, gli insediamenti abitativi e di lavoro delle popolazioni e l'ambiente dal pericolo e dal verificarsi di catastrofi, calamità naturali e altri eventi che comportino grave danno o pericolo di grave danno e che, per natura, intensità o estensione, debbono essere fronteggiati, mediante interventi non attuabili dai singoli organi ordinariamente competenti.

Il Servizio nazionale della protezione civile, svolge opera di previsione, prevenzione e soccorso al fine di rendere effettivo ed operante l'adempimento, da parte della collettività nazionale e delle singole componenti della stessa, degli inderogabili doveri di solidarietà sociale in favore delle popolazioni colpite.

L'organizzazione e l'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile competono allo Stato e, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, alle regioni, alle province, ai comuni, agli altri enti pubblici territoriali ed istituzionali, ai servizi e ai corpi che esercitano attribuzioni in materia di protezione civile, alle strutture educative e di ricerca, al volontariato.

Nel Servizio nazionale della protezione civile si realizzano la direzione unitaria e il coordinamento delle attività e degli interventi, in via permanente e nell'emergenza, degli organi e degli enti di cui al comma precedente in relazione agli eventi indicati nel presente articolo.

Le strutture del Servizio svolgono, altresì, compiti di supporto e di consulenza per gli organi e gli enti di cui al presente articolo e in relazione agli eventi che rientrano nello loro specifica competenza.

## ART. 2.

Le finalità di cui al precedente articolo 1 si perseguono mediante:

1) la predisposizione di misure e servizi tecnico-scientifici tendenti alla determinazione di un sistema di previsione delle catastrofi, delle calamità e degli altri eventi indicati nel precedente articolo, mediante la individuazione e lo studio delle loro cause;

2) la predisposizione e l'attuazione di programmi di studi e di interventi volti alla prevenzione attraverso la eliminazione o la riduzione delle condizioni che possono favorire il realizzarsi degli eventi suddetti;

3) la predisposizione in concorso con gli organi del Servizio sanitario nazionale e secondo gli obiettivi della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, di sistemi e servizi idonei ad assicurare la sicurezza dell'ambiente di lavoro;

4) la predisposizione di sistemi e servizi per la difesa del territorio e la protezione delle popolazioni dai danni e dai pericoli di danno connessi all'esercizio di attività industriali e di altre attività ad alto rischio, ivi compreso l'impiego dell'energia nucleare;

5) la indicazione di misure preventive per la protezione delle popolazioni e del territorio dagli eventi di cui alla presente legge da attuare da parte delle amministrazioni, enti, e servizi nelle materie di rispettiva competenza;

6) la predisposizione e l'attuazione di programmi, piani e servizi diretti ad assicurare il tempestivo soccorso delle popolazioni e la tutela degli insediamenti abitativi e di lavoro dagli eventi suddetti;

7) la istituzione di corsi di istruzione e la predisposizione di misure finalizzate alla diffusione di informazioni e di nozioni di protezione civile presso la popolazione e in particolare nella scuola, in

vista della formazione di una moderna coscienza di protezione civile;

8) la promozione di iniziative volte ad assicurare il più vasto concorso dei cittadini e dei gruppi organizzati all'attività di organizzazione degli interventi di prevenzione e soccorso in vista e in occasione di eventi calamitosi;

9) il collegamento con organismi esteri e internazionali operanti nel settore della protezione civile;

10) il coordinamento della pianificazione di emergenza ai fini della difesa civile;

11) la predisposizione di una rete nazionale di rilevazione e di allarme;

12) la creazione di una banca-dati.

Fermo restando quanto previsto nel quarto comma del precedente articolo 1, sono fatte salve le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di servizi antincendi, nonché quelle degli organi predetti e degli enti territoriali in materia di interventi relativi ad ogni altro evento che non rientri fra quelli previsti nella presente legge.

Non rientrano nei compiti del Servizio nazionale della protezione civile gli interventi e le attività di ricostruzione delle zone colpite da calamità naturali o catastrofi di cui alla presente legge.

Sono trasferite al Servizio nazionale della protezione civile le competenze per la tutela dell'incolumità delle persone e la preservazione dei beni dai danni o dal pericolo di danno derivanti da incidenti connessi alle attività industriali ad alto rischio, ivi compreso l'impiego della energia nucleare.

### ART. 3.

La direzione unitaria ed il coordinamento del Servizio nazionale della protezione civile sono esercitati, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio dei ministri, dal Presidente del Consiglio dei ministri e, per sua delega, dal ministro

per il coordinamento della protezione civile.

Il Consiglio dei ministri:

1) delibera i criteri per l'organizzazione e l'attività del Servizio nazionale della protezione civile;

2) approva le misure di previsione ed i programmi di prevenzione delle calamità naturali, delle catastrofi e degli altri eventi di cui all'articolo 1 della presente legge;

3) approva i piani nazionali e regionali di protezione civile da attuare al verificarsi dell'emergenza al fine di coordinare gli interventi di soccorso;

4) ripartisce, sulla base dei piani approvati, le risorse finanziarie tra le varie componenti del Servizio nazionale di protezione civile.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile, ai fini delle determinazioni da adottare nelle materie di cui ai numeri 1), 2), 3) e 4) del comma precedente, acquisisce preventivamente il parere del Consiglio nazionale della protezione civile di cui al successivo articolo 7.

#### ART. 4.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile:

1) predispone i programmi nazionali e settoriali di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio;

2) cura la formazione dei piani attuativi di previsione e prevenzione e propone alle competenti amministrazioni i provvedimenti atti a ridurre il rischio di catastrofi o gli effetti del loro verificarsi;

3) provvede alla predisposizione dei piani per l'esecuzione degli interventi tecnici e di assistenza da realizzare nella fase di emergenza in favore delle popolazioni e degli insediamenti colpiti;

4) dispone l'esecuzione di periodiche esercitazioni con la partecipazione

degli organi, degli enti e delle altre componenti anche volontarie, della protezione civile;

5) promuove iniziative di informazione e di divulgazione delle misure di prevenzione, protezione e soccorso;

6) promuove, d'intesa con il ministro della ricerca scientifica e con il CNR, studi sulla previsione e prevenzione delle calamità naturali e catastrofi;

7) cura la classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati relativi alle attività di protezione civile e la loro diffusione alle componenti del Servizio nazionale mediante un apposito centro elaborazione dati;

8) organizza e attiva le reti di rilevazione e di allarme, che consentano d'intervenire tempestivamente in relazione al verificarsi di eventi calamitosi e catastrofici, in relazione alla necessità di prevenire gli stessi e gli effetti dannosi;

9) impartisce le direttive e gli orientamenti per la organizzazione e la utilizzazione del volontariato;

10) impartisce le direttive alle competenti amministrazioni per la formazione di programmi di previsione e prevenzione nonché per il coordinamento degli interventi delle componenti della protezione civile.

Il ministro, al termine di ogni anno, riferisce al Parlamento circa lo stato della protezione civile nel Paese.

#### ART. 5.

È istituito, alle dipendenze del ministro per il coordinamento della protezione civile, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento della protezione civile per l'attuazione dei compiti di cui al precedente articolo 4.

Il ministro può anche avvalersi di esperti estranei all'Amministrazione dello Stato, previa convenzione da approvarsi con decreto del Presidente del Con-

siglio dei ministri, di concerto con il ministro del tesoro.

È istituito il Comitato di direzione operativa della protezione civile, di cui si avvale il ministro, per l'attuazione dei compiti di direzione e di coordinamento degli interventi di protezione civile.

Esso è composto:

1) dal direttore del Dipartimento della protezione civile;

2) dal direttore generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'interno;

3) dal direttore generale dell'assistenza ospedaliera del Ministero della sanità;

4) dal direttore generale della programmazione, organizzazione, del coordinamento del Ministero dei trasporti;

5) dal direttore generale dell'economia montana e delle foreste del Ministero dell'agricoltura e foreste;

6) dal direttore generale delle fonti di energia e industria di base del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

7) dal presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

8) dai capi di stato maggiore delle tre forze armate.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile può invitare per specifiche necessità i direttori generali di altri Ministeri.

I componenti del Comitato di direzione curano l'attuazione dei provvedimenti adottati, ciascuno nell'ambito dell'amministrazione o ente di appartenenza, impartendo le disposizioni necessarie agli uffici competenti.

#### ART. 6.

Presso il Dipartimento per la protezione civile è costituito il Comitato scientifico della protezione civile.

Il Comitato è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri,

su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile, di concerto con il ministro per la ricerca scientifica e tecnologica ed è articolato per settori di servizio.

Il Comitato è presieduto dal ministro per il coordinamento della protezione civile, o, in sua vece, da un vicepresidente eletto nel suo seno dai componenti del Comitato medesimo ed è composto:

1) dai direttori dei gruppi di ricerca di cui al successivo articolo 14;

2) dal direttore dell'Istituto nazionale di geofisica;

3) da un professore ordinario di geologia, uno di fisica, uno di scienza delle costruzioni, uno di idraulica, uno di ingegneria sismica, uno di meteorologia designati dal Consiglio nazionale universitario;

4) dal direttore dell'Istituto superiore di sanità;

5) da un esperto scelto dal ministro per il coordinamento della protezione civile.

Il Comitato svolge compiti di consulenza scientifica per gli organi del Servizio nazionale della protezione civile; il parere del Comitato è obbligatorio per i programmi di ricerca e di prevenzione e per la predisposizione delle normative tecniche relative ai settori che interessano la protezione civile.

#### ART. 7.

È costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Consiglio nazionale della protezione civile, con funzioni di consulenza e di proposta nei confronti del Governo per la determinazione delle linee generali della politica nazionale in materia di protezione civile.

Il Consiglio nazionale della protezione civile esprime pareri:

1) sui programmi nazionali di previsione e di prevenzione delle catastrofi o

calamità naturali anche relativi ad interventi finalizzati ad evitare o ridurre le probabilità del verificarsi delle stesse o a ridurre gli effetti dannosi agli stessi collegati;

2) sui piani di emergenza e di soccorso;

3) sull'utilizzazione e l'impiego coordinato delle strutture, dei mezzi e del personale del Servizio nazionale della protezione civile;

4) sugli indirizzi generali e sulle norme di organizzazione della protezione civile.

Su richiesta del ministro il Consiglio fornisce altresì pareri su ogni altra questione attinente alla protezione civile, ed a richiesta delle singole componenti del servizio, fornisce pareri circa l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di protezione civile.

Il Consiglio è costituito con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile, che lo presiede, per la durata di un triennio, ed è composto:

1) da un rappresentante per ognuno dei seguenti Ministeri:

- a) Ministero dell'interno;
- b) Ministero degli affari esteri;
- c) Ministero della difesa;
- d) Ministero dei trasporti;
- e) Ministero dell'agricoltura e foreste;
- f) Ministero della sanità;
- g) Ministero dell'industria, commercio e artigianato;
- h) Ministero della marina mercantile;
- i) Ministero dei lavori pubblici;
- l) Ministero della pubblica istruzione;

2) da un rappresentante per ciascuna regione designato dal presidente della giunta regionale e, per quanto concerne la regione Trentino-Alto Adige, da un rappresentante della provincia di Trento e

da un rappresentante della provincia di Bolzano, designati dai presidenti delle rispettive province;

3) da tre rappresentanti dei comuni designati dall'ANCI e da tre rappresentanti delle province designati dall'UPI;

4) da tre rappresentanti delle associazioni del volontariato;

5) da un rappresentante del CNR, dal direttore della Direzione della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria dell'ENEA e da due esperti nei settori interessanti la protezione civile scelti di intesa con il ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica;

6) dai responsabili dei gruppi di ricerca di cui al successivo articolo 14.

Il Consiglio è costituito entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge.

Il Consiglio elegge fra i suoi componenti due vicepresidenti.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile provvede, con proprio decreto, sentito il Consiglio di cui al presente articolo, a disciplinare le modalità di funzionamento del Consiglio stesso e le funzioni di segreteria.

#### ART. 8.

Il direttore del Dipartimento per la protezione civile è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile ed è scelto fra dirigenti dell'Amministrazione civile o militare dello Stato, o equiparati, ovvero fra estranei alla pubblica Amministrazione in possesso di specifica competenza in materia di protezione civile.

Al direttore del Dipartimento, scelto fra i dipendenti dello Stato, è attribuita la qualifica e il trattamento economico di dirigente generale o equiparato. All'atto della nomina, il direttore del Diparti-

mento è collocato in posizione di fuori ruolo presso l'Amministrazione di appartenenza.

Agli estranei alla pubblica Amministrazione chiamati all'espletamento delle funzioni di direttore del dipartimento compete, per la durata dell'incarico, il trattamento economico previsto per i funzionari dello Stato con la qualifica di dirigente generale.

#### ART. 9.

Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio, su proposta del ministro, con proprio decreto, stabilisce l'organizzazione interna del Dipartimento, ripartendo le competenze ad esso attribuite dalla presente legge fra i settori operativi.

Il Dipartimento si avvale di personale dipendente da Amministrazioni statali, da enti pubblici nazionali, dalle forze armate e dalle altre strutture nazionali di protezione civile.

Il contingente di personale da adibire ai servizi del Dipartimento è stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'assegnazione nominativa del personale è disposta di intesa fra il ministro della protezione civile ed i ministri interessati.

#### ART. 10.

Costituiscono strutture nazionali di protezione civile:

- 1) il Corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- 2) le forze armate nei termini e nei modi indicati dalla presente legge;
- 3) le forze di polizia nei termini e nei modi indicati dalla presente legge;
- 4) le strutture del Servizio sanitario nazionale;
- 5) il Corpo forestale dello Stato;

6) il volontariato della protezione civile;

7) la Associazione nazionale della Croce rossa;

8) il Servizio idrografico, il Servizio mareografico, il Servizio meteorologico, il Servizio sismico, il Servizio geologico.

In base agli indirizzi fissati dal Consiglio dei ministri le strutture nazionali svolgono le attività previste dalla legge, a richiesta del ministro per la protezione civile e, sulla base dei medesimi indirizzi, svolgono altresì compiti di supporto e consulenza per tutte le amministrazioni componenti il Servizio nazionale della protezione civile.

#### ART. 11.

Le forze armate concorrono all'organizzazione e all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile in adempimento a quanto previsto nella legge 11 luglio 1978, n. 382.

Per la determinazione del numero, della composizione e dell'articolazione delle forze da destinare all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile in caso di catastrofe o calamità naturale, si provvederà d'intesa tra il ministro della difesa e il ministro per il coordinamento della protezione civile.

#### ART. 12.

Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco partecipa all'organizzazione e all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile e ne costituisce una struttura fondamentale.

A tali fini, fermi restando tutti gli altri compiti istituzionali e il principio della direzione unitaria e del coordinamento, di cui all'articolo 1 della presente legge, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco:

1) fornisce le prestazioni della propria specifica preparazione professionale;

2) partecipa alla predisposizione dei programmi di previsione e di prevenzione ai diversi livelli territoriali;

3) partecipa alla predisposizione dei piani operativi e di emergenza, ai diversi livelli territoriali, in modo che sia garantito il coordinamento degli interventi di soccorso di propria competenza con quelli affidati ad altre strutture di protezione civile;

4) provvede, sotto la direzione operativa dei responsabili del Corpo stesso, al soccorso tecnico urgente e al pronto intervento di prima assistenza alle persone colpite dalle emergenze previste dalla presente legge;

5) concorre alla diffusione, tra la popolazione, di un'adeguata conoscenza dei principi e dei metodi di autoprotezione dai pericoli anche al fine di favorire la partecipazione dei cittadini agli interventi di protezione civile.

All'attuazione dei compiti di protezione civile di cui al comma secondo, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco provvede:

a) nella fase programmatica, attraverso la partecipazione agli organi collegiali nei casi previsti dalla legge, nonché a gruppi di lavoro interdisciplinari, a tali fini previsti dalla legge;

b) nella fase della emergenza, mediante l'impiego, sotto la direzione dei responsabili del Corpo stesso, di unità operative, logistiche, specialistiche, dotate di adeguato supporto tecnologico, costituite nell'ambito del normale organico e delle dotazioni del Corpo medesimo.

#### ART. 13.

Il servizio nazionale della protezione civile assicura la più ampia partecipazione dei cittadini e dei gruppi associati alla attività di previsione, prevenzione e soccorso in vista o in occasione di calamità

naturali, catastrofi o eventi di cui all'articolo 1 della presente legge.

A tal fine riconosce e promuove le iniziative associative di volontariato civile nei settori di intervento interessanti la protezione civile.

Con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, si provvederà a definire i modi e le forme di partecipazione del volontariato civile alle attività di cui sopra, con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

1) la previsione dei requisiti e delle condizioni necessarie per l'iscrizione delle associazioni di volontari in appositi albi nazionali, regionali, provinciali e comunali, in modo da assicurare la serietà dell'impegno e l'efficienza dell'organizzazione in relazione ai fini della protezione civile;

2) la previsione di criteri per la formazione degli albi nazionali, regionali, provinciali e comunali, delle associazioni di volontari della protezione civile e l'individuazione degli organi e delle procedure relative alla loro tenuta ed aggiornamento;

3) la previsione di procedure per la concessione alle associazioni iscritte negli albi di contributi finalizzati al potenziamento delle attrezzature ed al miglioramento della preparazione tecnica degli aderenti e per il relativo controllo;

4) la previsione di procedure atte ad assicurare la partecipazione delle associazioni iscritte negli albi all'attività di predisposizione ed attuazione dei piani di protezione civile ed a favorire l'elaborazione di programmi di interventi autonomi da inserire nei piani suddetti;

5) la previsione di misure atte a garantire il mantenimento del posto di lavoro e del relativo trattamento economico e assicurativo, nonché il rimborso delle spese nei periodi di impiego degli ade-

renti alle associazioni per addestramento e per interventi di assistenza e di soccorso in caso di emergenza.

L'utilizzazione delle associazioni di volontari nelle opere di soccorso e di assistenza è posta sotto la direzione e il coordinamento degli organi di protezione civile.

#### ART. 14.

Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Consiglio nazionale delle ricerche presenta al ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica proposte di modifica del proprio regolamento in modo da consentire la costituzione di gruppi nazionali di ricerche per la difesa dai terremoti, dalle eruzioni vulcaniche, dalle catastrofi idro-geologiche e dai rischi di inquinamento ambientale di carattere accidentale. Tali gruppi hanno il compito di promuovere, coordinare e sviluppare studi finalizzati alla protezione civile elaborati anche sulla base di proposte del ministro per il coordinamento della protezione civile.

I gruppi operano in modo da assicurare un permanente apporto di collaborazione anche attraverso lo scambio dei risultati delle proprie attività.

I gruppi di ricerca dovranno essere collocati all'interno di programmi nazionali di ricerca di durata decennale, i quali dovranno anche indicare il fabbisogno finanziario e di personale.

Entro lo stesso termine indicato nel primo comma del presente articolo il Consiglio nazionale delle ricerche dovrà formulare proposte per la ristrutturazione degli enti e servizi nazionali di ricerca interessati ai settori individuati nello stesso primo comma.

Il gruppo nazionale per la difesa dai terremoti costituito ai sensi dell'articolo 14 *undecies* della legge 22 dicembre 1980, n. 874, è assorbito nel gruppo nazionale del CNR previsto nel precedente primo comma.

Le spese per il perseguimento delle finalità di cui al presente articolo, ivi compresi i rimborsi ed i compensi spettanti ai gruppi nazionali di ricerca, sono a carico del Consiglio nazionale delle ricerche che istituisce all'uopo un apposito capitolo nel proprio bilancio.

#### ART. 15.

La direzione e il coordinamento a livello regionale dell'attività di protezione civile delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali sono esercitati, sulla base delle direttive impartite dal ministro per il coordinamento della protezione civile, dal commissario di Governo a mezzo di un apposito ufficio, cui è assegnato personale appartenente alle varie Amministrazioni statali e al quale è preposto il direttore regionale della protezione civile nominato con decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile.

L'organizzazione dell'ufficio è stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile. Con lo stesso decreto sono altresì fissati i contingenti di personale da assegnare al servizio.

Il commissario di Governo cura altresì il coordinamento delle attività statali con quelle delle regioni.

Il commissario del Governo:

1) cura il coordinamento dell'attività e degli interventi delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali in materia di protezione civile sulla base dei programmi approvati dal Consiglio dei ministri e in conformità alle direttive del ministro per la protezione civile;

2) tiene i rapporti con i comandi territoriali delle forze armate per le occorrenze di soccorso;

3) dispone l'impiego delle strutture nazionali della protezione civile operanti a livello regionale per le esigenze di soc-

corso anche a richiesta delle autorità delle regioni;

4) fornisce al ministro per il coordinamento della protezione civile i dati e gli elementi occorrenti per la formazione dei piani di protezione civile di competenza statale;

5) coordina l'attività e gli interventi delle amministrazioni statali con quella delle regioni;

6) predispose il piano regionale di emergenza articolato per province, tenuto conto dei programmi regionali di cui all'articolo 16, punto 2, d'intesa con le regioni per l'utilizzazione delle forze e delle strutture di loro competenza, nonché d'intesa con i prefetti, ciascuno per la propria provincia, e sentite le aziende di trasporto e quelle produttrici ed erogatrici di energia e dei servizi;

7) sovrintende all'attività addestrativa delle varie strutture anche volontarie della protezione civile;

8) dispone le esercitazioni di protezione civile nell'ambito regionale;

9) sovrintende alla sala operativa inserita nella rete informativa di segnalazione facente capo alla centrale nazionale di allarme collegata coi centri operativi delle varie componenti della protezione civile operanti sul territorio regionale.

Fino a quando con legge non sarà data attuazione all'articolo 124 della Costituzione prevedendo la organizzazione dell'ufficio del commissario di Governo, le attribuzioni di cui al presente articolo sono esercitate dal prefetto del capoluogo di regione.

#### ART. 16.

Fatte salve le competenze legislative ed i poteri amministrativi delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di servizi antincendi e di opere di

pronto soccorso previsti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, nonché le competenze ed i poteri propri delle regioni ordinarie, le regioni partecipano nei limiti delle competenze proprie o delegate dallo Stato, all'organizzazione ed all'attuazione del Servizio nazionale della protezione civile, assicurando lo svolgimento dei seguenti compiti:

1) rilevazione, raccolta, elaborazione, nell'ambito regionale, dei dati rilevanti ai fini della protezione civile;

2) predisposizione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, e aggiornamento annuale, in armonia con le linee della programmazione regionale, dei programmi regionali di previsione e prevenzione nelle varie ipotesi di rischio, secondo le indicazioni e le direttive del ministro per il coordinamento della protezione civile;

3) ai fini dell'elaborazione e della attuazione dei programmi di previsione e prevenzione nonché dei piani di emergenza, individuazione ed organizzazione permanente dei mezzi e delle strutture operative per interventi di protezione civile, compresi quelli di supporto agli enti locali, con particolare riguardo alle misure di prima emergenza e loro coordinamento a livello regionale anche in relazione all'attività delle altre componenti operanti sul territorio secondo le linee dei programmi approvati;

4) partecipazione alla elaborazione dei piani nazionali di protezione civile.

Le regioni sono altresì tenute a mettere a disposizione, a richiesta del ministro per il coordinamento della protezione civile, i mezzi e le strutture in loro disponibilità per gli interventi di primo soccorso al verificarsi di eventi calamitosi anche in altre regioni.

#### ART. 17.

In ogni capoluogo di regione è istituito, con decreto del ministro per il coordinamento della protezione civile, d'intesa con il presidente della giunta regionale, il

comitato regionale per la protezione civile.

Il comitato dura in carica cinque anni ed ha sede presso la presidenza della regione che provvede ai mezzi per il suo funzionamento.

Il comitato è composto: dal presidente della giunta regionale, o da un assessore delegato, che lo presiede; dal funzionario preposto all'ufficio di cui al primo comma dell'articolo 15; dai presidenti delle amministrazioni provinciali della regione; da funzionari designati dai prefetti delle province della regione; dal direttore della Ragioneria regionale dello Stato; dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia; dal comandante del territorio militare competente; dal responsabile regionale del Corpo forestale dello Stato; dall'ispettore regionale dei vigili del fuoco; da un rappresentante delle associazioni volontarie operanti nel settore della protezione civile a livello regionale.

Il comitato si riunisce ordinariamente almeno 4 volte all'anno su convocazione del presidente con preavviso di almeno 5 giorni, salvo che particolari ed urgenti problemi ne richiedano l'immediata convocazione.

Il comitato regionale per la protezione civile:

- 1) esprime parere sui programmi regionali di previsione e di prevenzione della regione;
- 2) esprime parere sui piani regionali di emergenza di cui all'articolo 15;
- 3) esprime parere sui programmi di studio o di ricerca interessanti l'ambito regionale;
- 4) esprime parere sui programmi di incentivazione e di promozione professionale del volontariato;
- 5) esprime parere sui piani di esercitazione delle varie componenti di protezione civile.

Ai lavori del comitato possono essere chiamati a partecipare con voto consultivo rappresentanti di altri enti e istituzioni che svolgono attività di protezione civile nonché i rappresentanti degli organi

regionali delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali, professionali, dei lavoratori autonomi, maggiormente rappresentative a livello regionale e di volta in volta particolarmente interessate.

#### ART. 18.

Le province partecipano, nei limiti delle competenze proprie o di quelle delegate, all'organizzazione ed all'attuazione del servizio nazionale della protezione civile, assicurando lo svolgimento dei seguenti compiti:

1) rilevazione, raccolta ed elaborazione dei dati interessanti la protezione civile, sentito il comitato di cui all'articolo 19, da trasmettere alla presidenza della giunta regionale, al commissario di Governo e al prefetto in vista della predisposizione e dell'aggiornamento dei programmi regionali di prevenzione e di previsione e dei piani di emergenza;

2) predisposizione permanente dei propri mezzi e delle strutture operative per interventi di protezione civile compresi quelli di supporto ai comuni, con particolare riguardo alle misure di prima emergenza e al loro coordinamento a livello regionale anche in relazione all'attività delle altre componenti operanti sul territorio secondo le linee dei programmi approvati.

Le province sono altresì tenute a mettere a disposizione, a richiesta del ministro per il coordinamento della protezione civile, i mezzi e le strutture in loro disponibilità, per gli interventi di primo soccorso al verificarsi di eventi calamitosi anche in altre province.

#### ART. 19.

In ogni capoluogo di provincia è istituito, con decreto del ministro della protezione civile, d'intesa con il presidente dell'amministrazione provinciale, il comitato provinciale per la protezione civile.

Il comitato dura in carica cinque anni ed ha sede, di regola, presso la presidenza della amministrazione provinciale, che provvede ai mezzi per il suo funzionamento.

Il comitato è composto: dal presidente dell'amministrazione provinciale che lo presiede; dal direttore regionale della protezione civile; dal sindaco del comune capoluogo e dei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti; dai presidenti delle comunità montane ed associazioni intercomunali della provincia; dal direttore della ragioneria provinciale dello Stato; dal comandante provinciale dei vigili del fuoco; dal responsabile provinciale del Corpo forestale dello Stato; da rappresentanti delle associazioni del volontariato.

Ai lavori del comitato possono essere chiamati a partecipare con voto consultivo, rappresentanti di altri enti ed istituzioni che svolgono attività di protezione civile, nonché i rappresentanti degli organi provinciali delle organizzazioni sindacali, imprenditoriali, professionali, dei lavoratori autonomi maggiormente rappresentative a livello regionale.

Il comitato si riunisce ordinariamente almeno quattro volte all'anno su convocazione del presidente, con preavviso di almeno cinque giorni, salvo che particolari ed urgenti problemi ne richiedano la immediata convocazione.

Il comitato provinciale formula proposte ed esprime parere all'amministrazione provinciale ai fini dell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 18.

#### ART. 20.

Fino all'eventuale dichiarazione di catastrofe e di calamità pubblica, previste dal successivo articolo 24, il prefetto dirige e coordina i servizi di emergenza da attivare a livello provinciale e vigila sull'attuazione, da parte degli organi provinciali delle varie strutture di protezione civile, dei servizi tecnici urgenti previsti nel piano regionale di emergenza.

Il prefetto, al verificarsi dell'evento calamitoso, adotta, avvalendosi del centro operativo provinciale, tutti i provvedimenti necessari per assicurare i primi soccorsi, anche in attuazione del piano regionale di emergenza, dandone immediata comunicazione al commissario del Governo e al ministro.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile, valutata la natura e l'estensione dell'evento calamitoso, assume, personalmente o per mezzo di un proprio delegato, la direzione e il coordinamento degli interventi.

#### ART. 21.

Per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi di emergenza è costituito, presso la prefettura, un centro operativo provinciale composto dai responsabili provinciali delle esistenti strutture di protezione civile.

Per l'espletamento dei suoi compiti il centro operativo si avvale degli uffici e del personale della prefettura. Le amministrazioni dello Stato e degli enti locali possono, su richiesta del ministro per il coordinamento della protezione civile o del prefetto, comandare proprio personale a prestare servizio presso il centro operativo.

#### ART. 22.

Il comune partecipa all'organizzazione e all'attuazione del Servizio nazionale di protezione civile. Nell'ambito delle competenze proprie o delegate adegua le sue scelte programmatiche e settoriali alle finalità e alle esigenze del Servizio.

A tal fine il comune, in forma singola o associata,

1) raccoglie i dati di cui al numero 1 dell'articolo 16 e li trasmette al presidente dell'amministrazione provinciale, al presidente della giunta regionale e al

commissario di Governo o al prefetto del capoluogo di regione;

2) esplica l'attività di previsione e prevenzione, per quanto di competenza, anche sulla base di appositi programmi comunali o intercomunali, secondo le direttive e gli indirizzi regionali e del ministro per il coordinamento della protezione civile;

3) assicura, nell'ambito delle proprie competenze o di quelle delegate, la predisposizione di piani comunali di emergenza, sulla base delle direttive ed indirizzi del commissario di Governo e del ministro per il coordinamento della protezione civile;

4) provvede all'organizzazione permanente dei servizi e delle strutture necessarie agli interventi di soccorso e di assistenza e all'adozione di misure per il loro coordinamento a livello locale;

5) promuove e collabora a iniziative atte a stimolare la formazione nei cittadini, sin dall'età scolare, soprattutto con le autorità e gli organismi scolastici, di una moderna coscienza di protezione civile, anche incoraggiando e promuovendo le attività di volontariato.

Il piano di emergenza per le diverse ipotesi di rischio è redatto entro sei mesi dalla approvazione della presente legge.

Il piano di cui al precedente comma:

a) individua le disponibilità di personale, di mezzi, di attrezzature e di infrastrutture nell'ambito comunale e intercomunale anche attraverso accordi con le associazioni del volontariato e convenzioni con enti pubblici e privati;

b) individua gli organi delle amministrazioni e degli enti chiamati a intervenire in relazione alle varie ipotesi di calamità cui è esposto il territorio comunale o intercomunale;

c) stabilisce le procedure di allertamento dei predetti organi ed enti;

d) prevede i rapporti con le associazioni di volontariato;

e) individua i compiti che devono essere assolti dagli organi di ciascuna amministrazione ed ente e ne preordina gli interventi di rispettiva competenza.

Copia del piano è trasmessa al prefetto e al commissario di Governo o al prefetto del capoluogo di regione.

Il consiglio comunale annualmente discute la relazione del sindaco sull'attività comunale in materia di protezione civile.

Le attività e le iniziative previste nel presente articolo sono espletate dal comune in forma singola o associata.

#### ART. 23.

Il sindaco è autorità comunale di protezione civile.

Al verificarsi dell'emergenza, nell'ambito del territorio comunale, assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e, avvalendosi dell'ufficio comunale di protezione civile, provvede, con i mezzi a sua disposizione, agli interventi necessari dandone comunicazione al prefetto.

Quando ne valuta la necessità richiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che provvede all'adozione di provvedimenti di competenza.

#### ART. 24.

La dichiarazione di catastrofe e di calamità pubblica è emanata dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per il coordinamento della protezione civile, sentiti i presidenti delle regioni interessate.

Il ministro, direttamente o tramite uno o più commissari straordinari nominati con il predetto decreto, assume la direzione e il coordinamento di tutte le attività di soccorso e di assistenza.

Alla dichiarazione di catastrofe e calamità, il ministro per il coordinamento della protezione civile, d'intesa coi ministri interessati, dispone l'invio nelle zone

interessate di reparti del corpo nazionale dei vigili del fuoco, delle forze armate, delle forze di polizia e ogni altro intervento necessario.

Il ministro, direttamente o tramite il commissario nominato col predetto decreto:

1) assume la direzione di tutte le forze di soccorso;

2) dirige l'attività delle varie componenti della protezione civile operanti nel territorio interessato alla catastrofe;

3) adotta in via d'urgenza, e mediante ordinanza, provvedimenti necessari per la più efficace azione di soccorso, di assistenza e di tutela della pubblica incolumità;

4) promuove l'adozione delle misure necessarie al più rapido ripristino dei servizi pubblici;

5) ordina la requisizione di immobili, mezzi meccanici, strutture di servizio e quant'altro necessario.

#### ART. 25.

Presso il Dipartimento per la protezione civile è costituita una centrale operativa, collegata con tutti i centri operativi e le varie componenti della protezione civile sul territorio nazionale e con l'analogo centro per la raccolta di dati relativi agli incidenti connessi all'impiego dell'energia nucleare in tempo di pace.

La centrale operativa funziona in modo continuativo. È costituita altresì presso il Dipartimento della protezione civile, una centrale nazionale di allarme, collegata con la sala operativa del dipartimento stesso. Le forze armate partecipano alla organizzazione ed alla gestione operativa della centrale.

Sino all'entrata in funzione della centrale di cui al precedente comma, gli organi della protezione civile si avvalgono della rete informativa collegata con le sale operative delle prefetture.

## ART. 26.

Con proprio decreto il ministro della difesa determina annualmente il contingente dei giovani soggetti alla leva risultati eccedenti alla formazione delle quote incorporate, da assegnare al servizio civile sostitutivo di protezione civile.

Le modalità di attuazione di tale servizio sostitutivo, i criteri e le condizioni di ammissione allo stesso, sono stabiliti d'intesa fra il ministro per il coordinamento della protezione civile ed il ministro della difesa.

Da questo contingente sono esclusi gli obiettori di coscienza che possono optare di svolgere il loro servizio civile, sostitutivo di quello militare, nelle strutture di protezione civile sia pubbliche che di volontariato.

## ART. 27.

In attesa di apposito regolamento, da emanare entro novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, per la individuazione degli organi del Servizio nazionale della protezione civile responsabili dell'attuazione e del coordinamento dei piani di emergenza nucleare, i prefetti continuano ad esercitare i poteri previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185, dando immediata comunicazione dei provvedimenti adottati al commissario di Governo e al ministro per il coordinamento della protezione civile.

## ART. 28.

Per l'attuazione della presente legge è destinata per l'anno 1983 la somma di lire 50 miliardi, posta a carico del fondo speciale per provvedimenti legislativi in corso di cui al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

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