

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. I N. 6

MESSAGGIO ALLE CAMERE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

A NORMA DELL'ARTICOLO 74 DELLA COSTITUZIONE

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 15 AGOSTO 1990

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato BALESTRACCI

Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile

APPROVATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 21 marzo 1990 (v. stampato Senato n. 2203)

MODIFICATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 28 giugno 1990 (v. Stampato Camera n. 395-B)

NUOVAMENTE APPROVATA DALLA I COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 31 luglio 1990

Tambre d'Alpago, 15 agosto 1990

ONOREVOLI MEMBRI DEL PARLAMENTO! — Ho ricevuto per la promulgazione la legge approvata dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica che istituisce il Servizio nazionale della protezione civile e detta una nuova disciplina in materia di gestione dell'emergenza per fatti calamitosi.

1. Sono ben consapevole della importanza che la legge ha per il Paese e per un moderno ed efficiente ordinamento dei pubblici poteri in materia, ed anche dell'urgenza che a questo settore della vita della comunità venga data una moderna ed adeguata disciplina.

2. Ma ho anche piena consapevolezza dei delicati doveri che mi derivano dalla funzione attribuita al Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato, di garanzia politico-istituzionale della Costituzione e quindi anche dell'ordinato funzionamento delle istituzioni dello Stato e della coerenza dell'ordinamento giuridico.

3. Di questa funzione di garanzia è manifestazione e strumento essenziale il potere-dovere attribuito al Presidente della Repubblica dall'articolo 74 della Costituzione di rinviare con messaggio motivato le leggi al Parlamento al fine di un loro riesame.

È un potere che deve essere certo esercitato con prudenza, tenendo conto sia degli interessi di natura istituzionale cui il potere stesso è ordinato, sia degli interessi di natura politico-sociale cui il Parlamento nazionale ha voluto provvedere con l'approvazione della legge, ma con la decisione dovuta alla rilevanza degli interessi istituzionali la cui tutela e compito proprio del Capo dello Stato.

Il messaggio presidenziale di rinvio, d'altra parte, non può essere limitato ai soli casi di pura illegittimità costituzionale, anche perché, rispetto a questi, l'ordinamento prevede il sindacato successivo sulle leggi, dotato di penetrante forza ablativa, che spetta alla Corte costituzionale.

Deve ammettersi, quindi — e questo è il mio responsabile convincimento — che i motivi che giustificano l'esercizio del potere presidenziale di richiesta di riesame delle leggi, si muovano in un'area che comprende la tutela preventiva della legittimità costituzionale delle leggi, ma anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico, con particolare riguardo all'attuazione della Costituzione e cioè, almeno in parte, in quella sfera che fu autorevolmente definita di « merito costituzionale » ed in ordine alla quale è indubitabile la legittimazione politico-istituzio-

nale del Presidente della Repubblica ad avvalersi del potere di rinvio al fine del riesame da parte del Parlamento.

4. Ho attentamente esaminato la legge che è stata a me sottoposta per la promulgazione e mi sono convinto dell'alto grado di convenienza e opportunità costituzionale ed istituzionale di richiederne il riesame al Parlamento nazionale.

5. Una prima ragione di questa richiesta di riesame è data dal rilievo che la legge in varie sue disposizioni (articolo 1, comma 2; articolo 4, comma 3; articoli 5, 6, 8, 9 e 13) attribuisce competenze di grande rilevanza politica, istituzionale e giuridica al Ministro per il coordinamento della protezione civile e, fra queste, il potere di ordinanza, che ha forte incidenza nella sfera dei rapporti non solo di diritto pubblico ma anche di diritto privato. Tale attribuzione è conferita a un Ministro senza portafoglio e quindi in modo assolutamente non coerente non solo con la legge 23 agosto 1988, n. 400, — che disciplina l'attività di governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri — ma anche con la consolidata prassi della composizione dei Governi.

Il Ministro per il coordinamento della protezione civile è, infatti, *ante legem*, un Ministro senza portafoglio e come tale si distingue dagli altri per non essere titolare di competenze proprie, ma per svolgere funzioni *delegate* dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, con *provvedimento* da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale*. Non si ha, insomma, nei suoi confronti, né conferimento, né trasferimento di attribuzioni, ma mero trasferimento dell'esercizio di funzioni proprie del Presidente del Consiglio dei ministri, con provvedimento amministrativo, non adottato — a differenza di quelli costituzionali di formazione del Governo — con atto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Nel nostro ordinamento si riscontra solo il precedente del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, che resta tuttavia una figura anomala, non perfettamente coerente con i principi del nostro sistema istituzionale e che anch'essa ha dato in passato occasioni non infondate a dubbi ed incertezze, specie sul piano della responsabilità politico-costituzionale.

D'altra parte, se è vero che la vigente legislazione ha già avuto occasione di attribuire specifiche competenze al Ministro per il coordinamento della protezione civile, è pur vero che ciò è avvenuto di volta in volta, in occasione di specifiche calamità. La legge in esame, invece, assegna al Ministro competenze in via permanente, ivi compreso il coordinamento dell'attività delle regioni, che mai è stato attribuito in via esclusiva ad un singolo Ministro, e che anzi è riservato in via generale al Consiglio dei ministri, come previsto dall'articolo 2, comma 3, lettera *d*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, « Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri »; per non dire del potere di indirizzo e di direttiva attribuito dall'articolo 5, commi 4 e 6, e dall'articolo 11, comma 1, della legge in oggetto nei confronti delle

regioni a un Ministro, quale è quello per il coordinamento della protezione civile, di incerta qualificazione costituzionale, particolarmente sotto il profilo della responsabilità politica e giuridico-costituzionale.

6. Con l'articolo 10 si provvede, poi, alla istituzione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, del « Dipartimento della protezione civile », figura organizzativa che contraddistingue le articolazioni interne della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si ha, quindi, la istituzione per legge di un dipartimento, alla creazione del quale sarebbe sufficiente ed anzi costituzionalmente coerente ed istituzionalmente congruo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, quale atto di organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri; ancor più, a questo dipartimento il Ministro *sembra* preposto dalla legge, mentre a tale preposizione basterebbe un atto del Consiglio dei ministri, secondo i principi enunciati nella legge 23 agosto 1988, n. 400, « Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri », che, giova ricordarlo, è legge di specifica attuazione di norma costituzionale.

Ritengo che anche questa legge sia certo perfettibile e possa quindi essere riconsiderata e in alcune sue parti emendata o integrata, qualora il Parlamento, anche per iniziativa del Governo, lo ritenga, al fine di dare idonea attuazione all'articolo 95 della Costituzione. Ciò che non mi sembra aderente invece a un corretto modo di legiferare e a una ordinata concezione dell'ordinamento giuridico e, data la natura di questa legge, dello stesso ordinamento giuridico costituzionale, anche ai fini della sua certa riconoscibilità giuridica, è che alle leggi di attuazione della Costituzione — e la legge 23 agosto 1988, n. 400, è appunto una di queste — che dovrebbero avere un carattere organico e, per coerenza con i caratteri propri della nostra Costituzione, un elevato grado di « stabilità », si apportino non modifiche espresse e permanenti (anche per adeguarle alla realtà della vita istituzionale e alla esperienza della prassi istituzionale), ma che ad esse, di quando in quando, si deroghi, per lo più, come nel caso in esame, in modo non espresso, ma tacito, e quindi non facilmente « riconoscibile ». E ciò sulla base di contingenti e singole scelte di politica legislativa, normalmente da evitare, per coerenza istituzionale, nei confronti in generale delle leggi organiche di attuazione della Costituzione, ma in particolare di quelle di esse, o di quelle disposizioni in esse contenute, che disciplinano, come nel caso, l'istituzione ed il funzionamento dei pubblici poteri, specie se — e di questo qui si tratta — di poteri aventi natura e rilevanza costituzionale, quali i Ministri e le loro strutture burocratico-amministrative di supporto. Tanto più in quanto disposizioni di questo contenuto vanno ad incidere ed hanno comunque risonanza su istituti delicati e importanti del regime di governo vigente, quali la legittimazione al compimento di determinati atti costituzionali, la capacità ad apporre la controfirma di cui all'articolo 89 della Costituzione, la responsabilità politica e giuridica individuale di cui all'articolo 95 della Costituzione stessa.

È certamente lodevole l'impegno di adeguare le istituzioni costituzionali della Repubblica alle mutate esigenze, anche sul piano del processo decisionale pubblico, della moderna società; ma esso, a mio avviso, per produrre pienamente i suoi effetti, non dovrebbe andare disgiunto da una attenzione anche per le « piccole cose » di una corretta vita del sistema istituzionale: e tra esse una prassi e tecnica legislativa ordinata, certa, stabile e comprensibile.

La configurazione del Ministro « senza portafoglio » incaricato per la protezione civile, delineata dalla legge, non solo appare in contrasto, dunque, con i principi della tecnica legislativa, che è mirata alla certezza del diritto; non solo non appare congrua con la legislazione organica vigente, né coerente con l'assetto generale dell'istituzione Governo; ma per le incertezze che genera sul piano della responsabilità politica e della titolarità di funzioni di governo, nell'esercizio di competenze delicatissime, deve senz'altro dirsi certo costituzionalmente inopportuna, ma forse anche costituzionalmente illegittima. La legge introduce infatti nell'ordinamento istituzionale la figura, non generale ma singolare, di un Ministro di dubbia natura costituzionale e di incerta collocazione nel sistema delle competenze-responsabilità politiche, amministrative e giuridico-costituzionali, essendo incerto — mentre incertezza in tale materia non è possibile avere — se il Ministro di cui si tratta sia ancora un Ministro « senza portafoglio », od un Ministro *plena potestate*; e se il Dipartimento della protezione civile sia ancora una semplice articolazione della Presidenza del Consiglio o un vero e proprio Dicastero ministeriale, od una nuova figura istituzionale di ripartizione di un ufficio complesso avente rilevanza costituzionale, qual è la Presidenza del Consiglio, in una sorta di Dicastero « semiministeriale », di incerto inquadramento teorico e pratico nel nostro ordinamento costituzionale e amministrativo.

Il Parlamento può ben istituire un nuovo Ministro, così come può ben istituire un nuovo Ministero, ma se intende far ciò è opportuno che espressamente lo statuisca: le implicazioni costituzionali della istituzione di un Ministro e della costituzione di un Ministero sono infatti, lo ripeto nella mia responsabilità, troppo gravi e rilevanti — ai fini del funzionamento del sistema parlamentare e dei controlli sul Governo — per lasciare tutto a norme ambigue e quindi di incerta interpretazione.

7. Sul piano della convenienza istituzionale, sembrerebbe poi opportuno disporre in modo da evitare ogni possibile equivoco per la sovrapposizione di competenze tra Ministro dell'interno da un lato, Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile e Dipartimento della protezione civile dall'altro.

Occorre al riguardo portare attenzione ai seguenti testi, oltre alla legge in esame: decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 1989, con il quale si conferisce ad un Ministro senza portafoglio delega per la protezione civile; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 settembre 1985, concernente la riorganizzazione degli uffici centrali dell'Amministrazione civile dell'interno, ed in particolare all'allegato Tabella E, relativo alla organizzazione

della Direzione generale della protezione civile e del servizio antincendi del Ministero dell'interno, con riguardo specifico alla organizzazione ed alle competenze della Direzione centrale della protezione civile e dei servizi logistici, cui è preposto un dirigente generale; legge 8 dicembre 1970, n. 996, « Norme sul concorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile », nonché relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66.

Dall'esame di questi testi non può non derivare un'impressione di incertezza circa il sistema di organi, competenze, attribuzioni, responsabilità e procedure, nonché riguardo alla concorrenza e vigenza delle fonti normative da cui traggono origine e disciplina. Né a ciò porta certo chiarezza alcuna la formula di rito dell'articolo 20 della legge in esame sulla abrogazione di tutte le norme non compatibili con le disposizioni della legge stessa, atteso che, rispetto all'insieme delle norme vigenti, o che vigenti appaiono o che come tali possono essere invocate, essa non contiene alcun chiaro precetto normativo, lasciando agli interpreti, tutti organi di amministrazioni ed ordini diversi, una troppo vasta e potenzialmente collidente possibilità di interpretazioni, in contrasto con i principi elementari della certezza giuridica e della « convenienza istituzionale », valori di indubbia rilevanza costituzionale.

8. È a mio avviso indispensabile fare ogni sforzo affinché la soluzione dei problemi organizzativi, istituzionali e procedurali della delicata e complessa materia della protezione civile sia affidata ad una chiara, non controvertibile, facilmente interpretabile ed applicabile disciplina, specie per quanto attiene al modello « organizzativo-istituzionale, burocratico » prescelto e soprattutto l'ambito delle competenze e responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro dell'interno, o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, quale delineato dalla legge in esame, con soppressione degli uffici con competenze sovrapposte e con modifica delle stesse ambigue concorrenti denominazioni di essi.

Né per evitare un tale lodevole impegno di necessario riordino sistematico della materia, certo necessario ed opportuno, si può invocare un'urgenza che, se questi sono i suoi risultati, non può, rispetto all'adozione ed applicazione di principi di buona amministrazione e di chiara legislazione, considerarsi, a parte ogni altra considerazione, valore preminente.

9. Altro rilievo da formularsi è quello relativo alla dichiarazione dello stato di emergenza previsto dall'articolo 6 della legge.

Il problema della dichiarazione e della gestione degli « stati di emergenza » è uno dei problemi più delicati dal punto di vista costituzionale in uno Stato di diritto ed in un regime di libertà collettive ed individuali.

Vi è innanzitutto da notare che la nostra Costituzione — in questo radicalmente differente da altre moderne Costituzioni europee — non ha solo « ignorato » ma ha « voluto ignorare » la possibile esistenza di « stati di emergenza », cioè di situazioni la cui gestione

può richiedere un diverso « ordine di funzionamento » dei pubblici poteri, politici e amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le « speciali capacità » per la gestione di detti stati di emergenza.

Da tale constatazione non deriva però che possa escludersi in via assoluta che anche nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano, anche solo con legge ordinaria, « stati di emergenza » e « regimi istituzionali particolari » per la loro gestione. Ciò è certamente possibile, ma, da un lato, la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente nell'ambito del sistema di garanzie e diritti del cittadino e nel sistema di governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la « convenienza » e la « correttezza costituzionale », oltre ad una ordinata tecnica legislativa — che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di *certezza* e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone — richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione vigente in via permanente ed ordinaria.

A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della « garanzia », la dichiarazione e la gestione degli « stati d'emergenza » — specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame — siano « procedure » da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli « stati di emergenza ».

Quando la legge conferisce questo potere ad un Ministro di incerta configurazione costituzionale, più che di opportunità costituzionale, anche se di grado relevantissimo, si può ben parlare di assai probabile sostanziale illegittimità costituzionale.

10. Un altro aspetto che desta gravi perplessità, sul piano della convenienza istituzionale, è quello di cui al comma 2 dell'articolo 6, sul regime degli interventi « necessari per fronteggiare l'emergenza ». La norma prevede che si possa a tali interventi provvedere anche a mezzo di delegati, che è figura amministrativa che non trova né in questa né in altre leggi neanche un principio o un criterio di regolamentazione, né sotto il profilo della istituzione e della nomina, né sotto quello della individuazione delle funzioni, e ciò in aperto contrasto con l'articolo 97 della Costituzione e col fondamentale principio di legalità, che può ben considerarsi principio strutturale dello Stato di diritto e quindi del nostro ordinamento costituzionale.

11. Sul piano della coerenza degli indirizzi di politica legislativa non può infine mancarsi di considerare quanto è stato disposto con la legge 7 aprile 1989, n. 128, che ha istituito una commissione parlamentare di inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981.

Tale legge, infatti, conferisce alla commissione la facoltà di presentare una relazione propositiva concernente gli interventi legislativi o regolamentari necessari a garantire, nel futuro, procedure di controllo più efficaci sulla gestione di risorse pubbliche negli interventi di emergenza, di ricostruzione e di ripresa economica e sociale successivi a gravi calamità naturali. Recentemente il Parlamento, con la legge 8 agosto 1990, in corso di pubblicazione, ha prorogato il termine dato alla commissione per la presentazione della relazione, senza limitare i compiti ad essa assegnati, con ciò evidentemente confermando la volontà e l'interesse di ottenere anche le indicazioni propositive demandate alla commissione parlamentare. Se, dunque, si considera ancora attuale il mandato conferito alla Commissione, non appare coerente che, al tempo stesso, non si attenda la presentazione della relazione della Commissione.

È per le suesposte ragioni che, onorevoli Membri del Parlamento, avvalendomi dei poteri conferitimi dalla Costituzione, con il presente messaggio rinvio al Parlamento la legge approvata dalla Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica il 28 giugno 1990 e in via definitiva dalla Prima Commissione permanente della Camera dei Deputati il 31 luglio 1990, chiedendo su di essa una nuova deliberazione a norma del primo comma dell'articolo 74 della Costituzione della Repubblica.

COSSIGA

ANDREOTTI, *Presidente del Consiglio dei ministri*

Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile

ART. 1.

(Servizio nazionale della protezione civile).

1. È istituito il Servizio nazionale della protezione civile al fine di tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.

2. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale della protezione civile, promuove e coordina con direzione unitaria, avvalendosi di una struttura dipartimentale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, le attività delle amministrazioni dello Stato, cen-

trali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.

ART. 2.

(Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze).

1. Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in:

a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;

c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

ART. 3.

(Attività e compiti di protezione civile).

1. Sono attività di protezione civile quelle volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta ad agevolare l'avvio della ripresa socio-economica delle zone colpite dagli eventi di cui all'articolo 2.

2. La previsione consiste nelle attività dirette allo studio ed alla determinazione delle cause dei fenomeni calamitosi, alla identificazione dei rischi ed alla individuazione delle zone del territorio soggette ai rischi stessi.

3. La prevenzione consiste nelle attività volte ad evitare o ridurre al minimo la possibilità che si verifichino danni conseguenti agli eventi di cui all'articolo 2 anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione.

4. Il soccorso consiste nell'attuazione degli interventi diretti ad assicurare alle popolazioni colpite dagli eventi di cui all'articolo 2 ogni forma di prima assistenza.

5. L'avvio della ripresa consiste unicamente nell'attuazione, concordata con gli organi istituzionali competenti, delle iniziative necessarie ed indilazionabili per agevolare l'opera di ricostruzione delle strutture urbane, del tessuto socio-economico e delle normali condizioni di vita.

ART. 4.

(Componenti del Servizio nazionale della protezione civile).

1. All'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispet-

tivi ordinamenti e le rispettive competenze, le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province e i comuni, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra istituzione ed organizzazione anche privata. A tal fine le strutture nazionali e locali di protezione civile possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici e privati.

2. Concorrono, altresì, all'attività di protezione civile i cittadini ed i gruppi associati di volontariato civile, nonché gli ordini ed i collegi professionali.

3. Le amministrazioni, gli enti, le istituzioni e le organizzazioni di cui al comma 1, nonché le imprese pubbliche e private che detengano o gestiscano archivi con informazioni utili per le finalità della presente legge, sono tenuti a fornire al Ministro per il coordinamento della protezione civile dati e informazioni ove non coperti da vincolo di segreto di Stato, ovvero non attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica nonché alla prevenzione e repressione di reati. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile di concerto con il Ministro per la funzione pubblica provvede ad istituire, presso il dipartimento di cui all'articolo 10, un sistema informatizzato per la raccolta e la gestione dei dati raccolti.

4. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile, su richiesta del presidente della regione, trasmette i dati riferentisi alla regione medesima.

ART. 5.

(Ministro per il coordinamento della protezione civile).

1. La direzione unitaria ed il coordinamento del Servizio nazionale della protezione civile sono esercitati, sulla base degli indirizzi approvati dal Consiglio dei ministri, dal Ministro per il coordinamento della protezione civile che vi provvede anche con i poteri di cui all'articolo 6.

2. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile predispone, sulla base dei criteri determinati dal Consiglio

nazionale della protezione civile, i programmi nazionali di previsione, prevenzione e soccorso in relazione alle varie ipotesi di rischio e i piani per l'attuazione delle conseguenti misure di emergenza.

3. I programmi nazionali di cui al comma 2 sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sono trasmessi al Parlamento.

4. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile emana direttive per disporre l'esecuzione di periodiche esercitazioni alle quali partecipano tutte le componenti del Servizio nazionale di protezione civile.

5. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile promuove, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, studi sulle previsioni e prevenzioni delle calamità naturali e delle catastrofi.

6. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile impartisce indirizzi ed orientamenti per l'organizzazione e l'utilizzazione del volontariato.

ART. 6.

(Potere di ordinanza).

1. Al verificarsi degli eventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), il Ministro per il coordinamento della protezione civile dichiara, con proprio decreto, lo stato di emergenza determinandone durata ed estensione territoriale; ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri e riferisce nella prima riunione utile del Consiglio dei ministri; revoca, con le medesime modalità, lo stato di emergenza al venir meno dei relativi presupposti.

2. Nella ipotesi di cui al comma 1, il Ministro per il coordinamento della protezione civile provvede, anche a mezzo di delegati ed in deroga ad ogni disposizione vigente, comprese le norme di contabilità generale dello Stato, nel rispetto dei prin-

cipi generali dell'ordinamento giuridico, agli interventi ritenuti necessari per fronteggiare l'emergenza dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile può altresì emanare ordinanze, ai sensi del comma 2, anche al fine di evitare danni o maggiori danni a persone o a cose, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Con le dette ordinanze e ai fini anzidetti, il Ministro per il coordinamento della protezione civile può altresì disporre, su conforme parere del Ministro competente, sospensioni o differimenti di termini anche per quanto riguarda l'adempimento di prestazioni obbligatorie nei confronti della pubblica amministrazione, nonché la temporanea utilizzazione di personale dipendente da pubbliche amministrazioni di intesa con le amministrazioni stesse.

5. Le ordinanze con contenuto normativo che interessino la generalità dei cittadini e la cui pubblicità risponda ad esigenze di carattere informativo diffuso sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

ART. 7.

(Consiglio nazionale della protezione civile).

1. È istituito il Consiglio nazionale della protezione civile con il compito, in attuazione delle direttive e degli indirizzi generali della politica di protezione civile fissati dal Consiglio dei ministri, di determinare i criteri di massima in ordine:

a) ai programmi di previsione e prevenzione delle calamità;

b) ai piani predisposti per fronteggiare le emergenze e coordinare gli interventi di soccorso;

c) all'impiego coordinato delle componenti il Servizio nazionale della protezione civile;

d) alla elaborazione delle norme in materia di protezione civile.

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, adottato a norma dell'articolo

17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono emanate le norme per la composizione ed il funzionamento del Consiglio.

3. Il Consiglio è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, dal Ministro per il coordinamento della protezione civile. Il regolamento di cui al comma 2 dovrà in ogni caso prevedere che del Consiglio facciano parte:

a) i ministri responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate o loro delegati;

b) i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano o loro delegati;

c) rappresentanti dei comuni e delle province;

d) rappresentanti delle associazioni del volontariato.

ART. 8.

(Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi).

1. Ai fini dell'espletamento dei compiti attinenti alle attività di protezione civile volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, il Ministro per il coordinamento della protezione civile si avvale della consulenza della Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi.

2. La Commissione fornisce al Ministro per il coordinamento della protezione civile le indicazioni necessarie per la definizione delle esigenze di studio e ricerca in materia di protezione civile, procede all'esame dei dati forniti dalle istituzioni ed organizzazioni preposte alla vigilanza degli eventi previsti dalla presente legge ed alla valutazione dei rischi connessi e degli interventi conseguenti, nonché all'esame di ogni altra questione inerente alle attività di cui alla presente legge ad essa rimessa dal Ministro per il coordinamento della protezione civile.

3. La Commissione è costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il co-

ordinamento della protezione civile, ed è composta dal Ministro proponente, che la presiede, da un docente universitario esperto in problemi di protezione civile, che sostituisce il presidente in caso di assenza o di impedimento, e da componenti individuati dal Ministro per il coordinamento della protezione civile di concerto con i Ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, della sanità, dei lavori pubblici e dell'ambiente.

4. Della Commissione fanno parte altresì tre esperti nominati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni.

5. Con decreto del Ministro per il coordinamento della protezione civile sono stabilite le modalità organizzative e di funzionamento della Commissione.

ART. 9.

(Comitato operativo della protezione civile).

1. Il Ministro per il coordinamento della protezione civile, per assicurare la direzione unitaria ed il coordinamento delle attività di protezione civile, si avvale di un Comitato operativo, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di concerto con il Ministro dell'interno.

2. Il Comitato fornisce inoltre al Ministro per il coordinamento della protezione civile le indicazioni necessarie per la definizione delle esigenze di studio e ricerca in materia di protezione civile; procede all'esame dei dati forniti dalle istituzioni ed organizzazioni preposte alla vigilanza degli eventi previsti dalla presente legge ed alla valutazione dei rischi connessi e degli interventi conseguenti, nonché all'esame di ogni altra questione inerente alle attività di cui alla presente legge.

3. Il Comitato è presieduto dal Ministro per il coordinamento della protezione civile o da un suo delegato. In caso di emergenza, qualora il Ministro sia assente o impedito, il Comitato è presieduto da un rappresentante del Governo a ciò delegato.

4. I componenti del Comitato rappresentanti di Ministeri, su delega dei rispettivi Ministri, riassumono ed esplicano con poteri decisionali, ciascuno nell'ambito delle amministrazioni di appartenenza ed altresì nei confronti di enti, aziende autonome ed amministrazioni controllati o vigilati, tutte le facoltà e competenze in ordine all'azione da svolgere ai fini di protezione civile e rappresentano, in seno al Comitato, l'amministrazione di appartenenza nel suo complesso.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono stabilite le norme per il funzionamento del Comitato.

6. Alle riunioni del Comitato possono essere invitate le autorità regionali e locali di protezione civile. Possono inoltre essere invitati rappresentanti di altri enti o amministrazioni.

ART. 10.

(Dipartimento della protezione civile).

1. Per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 5 è istituito, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, il dipartimento della protezione civile.

2. All'organizzazione del dipartimento si provvede ai sensi dell'articolo 21 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

ART. 11.

(Competenze delle regioni).

1. Le regioni — 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 enti locali, di servizi antincendi e di assistenza e soccorso alle popolazioni colpite da calamità, previsti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione — partecipano all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile indicate nell'articolo 3, assicurando, nei limiti delle competenze proprie o delegate dallo Stato e nel

rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, e secondo gli indirizzi e le direttive del Ministro per il coordinamento della protezione civile, lo svolgimento delle attività di protezione civile.

2. Le regioni provvedono alla predisposizione ed attuazione dei programmi regionali di previsione e prevenzione in armonia con le indicazioni dei programmi nazionali di cui al comma 2 dell'articolo 5.

3. Le regioni provvedono all'ordinamento degli uffici ed all'approntamento dei mezzi e delle strutture necessarie per l'espletamento delle attività di protezione civile; istituiscono altresì un Comitato regionale di protezione civile ed un centro operativo regionale per l'organizzazione in via permanente, nonché per l'attuazione dei servizi di emergenza di competenza regionale.

4. Le disposizioni contenute nella presente legge costituiscono principi della legislazione statale in materia di attività regionale di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile, cui dovranno conformarsi le leggi regionali in materia.

ART. 12.

(Competenze delle province).

1. Le province partecipano, nei limiti delle competenze proprie o di quelle delegate, all'organizzazione ed alla attuazione del Servizio nazionale della protezione civile, assicurando lo svolgimento dei compiti relativi alla rilevazione, alla raccolta ed alla elaborazione dei dati interessanti la protezione civile; alla predisposizione di programmi provinciali di prevenzione e previsione, in armonia con i programmi nazionali e regionali; alla predisposizione permanente di propri mezzi e strutture operative per interventi di protezione civile; alla costituzione del centro operativo provinciale.

2. Per le finalità di cui al comma 1 in ogni capoluogo di provincia è istituito il Comitato provinciale di protezione civile, presieduto dal presidente dell'amministra-

zione provinciale o da un suo delegato. Del Comitato fa parte un rappresentante del prefetto.

ART. 13.

(Il prefetto).

1. Il prefetto, anche sulla base del programma provinciale di prevenzione e previsione, predispone il piano provinciale per fronteggiare l'emergenza nell'ambito della provincia e ne cura l'attuazione. Copia del piano viene inviata ai Comitati regionali e provinciali di cui agli articoli 11 e 12.

2. Al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere *b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 2, il prefetto:

a) informa il Ministro per il coordinamento della protezione civile ed il presidente della giunta regionale;

b) assume la direzione unitaria ed il coordinamento dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, in coordinamento con gli interventi dei sindaci dei comuni interessati;

c) adotta, avvalendosi del centro operativo provinciale, tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;

d) vigila sull'attuazione, da parte degli organi provinciali delle varie strutture di protezione civile, dei servizi urgenti anche di natura tecnica.

3. Il prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di cui al comma 1 dell'articolo 6, opera, quale delegato del Ministro per il coordinamento della protezione civile, con i poteri di cui al comma 2 dello stesso articolo 6.

4. 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 strutture di protezione civile e di enti e di altre istituzioni tenuti al concorso, il quale si avvale, per l'espletamento dei suoi compiti, degli uffici e del personale delle pre-

fetture. Le amministrazioni dello Stato e degli enti locali, su richiesta del Ministro per il coordinamento della protezione civile o del prefetto, comandano proprio personale a prestare servizio presso il centro operativo.

ART. 14.

(Attribuzioni del sindaco).

1. Il sindaco è autorità comunale di protezione civile.

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

3. Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione, il sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile.

ART. 15.

(Strutture operative nazionali del Servizio).

1. Costituiscono strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile:

a) il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile;

b) le Forze armate;

c) le Forze di polizia;

d) il Corpo forestale dello Stato;

e) i gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, ed altre istituzioni di ricerca;

f) l'Associazione italiana della Croce Rossa;

g) le strutture del Servizio sanitario nazionale;

h) il volontariato;

i) il Corpo nazionale soccorso alpino-CNSA (CAI);

l) i servizi tecnici nazionali.

2. In base agli indirizzi fissati dal Consiglio nazionale della protezione civile, le strutture nazionali svolgono le attività previste dalla legge a richiesta del Ministro per il coordinamento della 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.

3. Le norme volte a disciplinare le forme di partecipazione e collaborazione, secondo il proprio ordinamento, delle strutture al Servizio nazionale della protezione civile sono emanate secondo le procedure di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

4. Con le stesse modalità sono altresì stabilite, nell'ambito delle leggi vigenti e relativamente a compiti determinati, le ulteriori norme regolamentari per l'adeguamento dell'organizzazione e delle funzioni delle anzidette strutture alle esigenze di protezione civile.

ART. 16.

(Disposizioni riguardanti la Valle d'Aosta).

1. Le competenze attribuite nella presente legge alla provincia e al presidente dell'amministrazione provinciale fanno capo, nella regione Valle d'Aosta, rispettivamente all'amministrazione regionale ed al presidente della giunta regionale.

2. Le funzioni che nella presente legge sono attribuite al prefetto sono svolte, nel territorio della Valle d'Aosta, dal presidente della giunta regionale. Egli partecipa alle riunioni del Consiglio nazionale della protezione civile o designa, in caso di impedimento, un suo rappresentante.

ART. 17.

(Gruppi nazionali di ricerca scientifica finalizzata).

1. Con decreto del Ministro per il coordinamento della protezione civile di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sono istituiti gruppi nazionali di ricerca scientifica con finalità di protezione civile la cui attività sarà regolata da apposite convenzioni pluriennali.

ART. 18.

(Volontariato).

1. Il Servizio nazionale della protezione civile assicura la più ampia partecipazione dei cittadini, delle associazioni di volontariato e degli organismi che lo promuovono all'attività di previsione, prevenzione e soccorso, in vista o in occasione di calamità naturali, catastrofi o eventi di cui alla presente legge.

2. A tal fine, riconosce e stimola le iniziative di volontariato civile e ne promuove il coordinamento.

3. Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi, secondo le procedure di cui all'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per il coordinamento della protezione civile, si provvede a definire i modi e le forme di partecipazione del volontariato civile, con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

a) la previsione dei requisiti e delle condizioni necessarie per l'iscrizione delle associazioni di volontariato negli appositi albi nazionali, regionali e locali;

b) la previsione delle direttive per la formazione degli albi;

c) la previsione di procedure per la concessione alle associazioni di contributi per il potenziamento delle attrezzature ed il miglioramento della preparazione tecnica;

d) la previsione delle procedure per assicurare la partecipazione delle associazioni all'attività di predisposizione ed attuazione di piani di protezione civile;

e) la previsione di misure atte a garantire agli aderenti alle associazioni il mantenimento del posto di lavoro ed il relativo trattamento economico ed assicurativo.

ART. 19.

(Fondo per la protezione civile).

1. La gestione del Fondo per la protezione civile è regolata dalle disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1982, n. 547, nonché al decreto-legge 12 novembre 1982, n. 829, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1982, n. 938, all'articolo 8, commi 1 e 2, del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 1984, n. 363, all'articolo 13 del medesimo decreto-legge n. 159 del 1984, convertito, con modificazioni, dalla citata

legge n. 363 del 1984, come sostituito dall'articolo 13 della legge 28 ottobre 1986, n. 730, e all'articolo 1, commi 4 e 5, del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 120.

2. La disposizione di cui al terzo comma dell'articolo 2 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 428, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1982, n. 547, non si applica agli atti afferenti alla gestione del Fondo per la protezione civile che non derivino da ordinanze. I predetti atti vengono sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti ai sensi delle vigenti norme.

3. Agli oneri relativi al funzionamento degli organi previsti dalla presente legge si fa fronte con gli stanziamenti già iscritti in bilancio per il funzionamento degli organi di protezione civile.

ART. 20.

(Abrogazione delle norme incompatibili).

1. Sono abrogate tutte le norme non compatibili con le disposizioni della presente legge.