

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### 56° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 1990

Presidenza del Presidente ELIA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile» (2203), d'iniziativa del deputato Balestracci, approvato dalla Camera dei deputati

##### (Discussione e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 4, 6 e <i>passim</i>
ACONE (PSI) .....	5, 6, 7 e <i>passim</i>
FRANCHI (PCI) .....	4, 5
GALEOTTI (PCI) .....	6
LATTANZIO, ministro per il coordinamento della protezione civile .....	6, 7, 8 e <i>passim</i>
MURMURA (DC), relatore alla Commissione .....	2, 3, 4
PONTONE (MSI-DN) .....	5, 8

*I lavori hanno inizio alle ore 16,10.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile» (2203)**, d'iniziativa del deputato Balestracci, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile», d'iniziativa del deputato Balestracci, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Murmura di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**MURMURA, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, siamo di fronte ad una disciplina nuova relativa ad un settore di cui si discute da tempo, soprattutto quando si verificano calamità e disastri. In tali occasioni, infatti, si lamenta la mancanza di un'organizzazione pronta ed efficiente della protezione civile, in grado di prevedere e di fronteggiare eventi eccezionali anche attraverso un coordinamento puntuale e concreto, maggiore di quello che soggetti pubblici e privati sono stati sempre in grado di dare.

Se è vero che il più delle volte uomini ed iniziative meritano plauso, manca il quadro normativo, cosa di cui ci si lamenta, proprio perchè in passato sono stati approntati disegni di legge settoriali, come la legge n. 996 del 1970, come alcune iniziative regionali e come i decreti-legge adottati in occasione di disastri e di calamità.

Si è trattato, tuttavia, di interventi-tampone destinati ad affrontare situazioni di emergenza. Tuttora, in effetti, manca nel paese una legislazione moderna adeguata allo sviluppo delle tecnologie e rispondente alla richiesta di istituzioni della società civile, in modo da coordinare l'intero apparato pubblico nel suo complesso.

Già nell'VIII legislatura il Presidente del Consiglio Spadolini ed il ministro per il coordinamento della protezione civile Zamberletti presentarono un disegno di legge (atto Camera n. 3140 del 5 febbraio 1982) che prevedeva l'istituzione del servizio nazionale della protezione civile e la procedura relativa. Nonostante l'ampio dibattito e l'istituzione di un Comitato ristretto che elaborò un testo unificato anche con l'apporto di tecnici estranei al Parlamento, l'anticipato scioglimento delle Camere bloccò l'iter del disegno di legge.

Nella IX legislatura, sulla scorta del lavoro predisposto dal predetto Comitato ristretto, venne presentato un nuovo disegno di legge che nacque a seguito del lavoro approfondito della I Commissione permanente della Camera dei deputati, cui seguì un altro Comitato

ristretto, facendo così un passo avanti verso l'approvazione del disegno di legge da parte della Camera dei deputati con il voto favorevole di tutti i Gruppi tranne di quello comunista, che si astenne.

Spero, pertanto, che il voto di oggi possa segnare la conclusione del cammino di una normativa attinente alla materia. Il 2 luglio 1987, l'onorevole Balestracci presentò il disegno di legge, che, sottoposto all'esame della I Commissione permanente della Camera dei deputati, passò rapidamente dalla sede referente a quella legislativa, sempre nell'intento di pervenire ad una regolamentazione conclusiva ed organica dell'intera materia relativa all'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, le cui caratteristiche essenziali vanno viste nel coordinamento, nella possibile previsione delle calamità, nell'adeguata prevenzione delle stesse, nella predisposizione di adeguati soccorsi alle esigenze della popolazione, nel conseguente correlato avvio della ripresa produttiva.

Per quanto riguarda il coordinamento, esaminando i singoli articoli potremo valutarne meglio gli aspetti e comunque in questo disegno di legge non sono state espropriate competenze degli enti esistenti, ma anzi in alcuni punti è stata anticipata la legge sulle autonomie locali, salvo quanto riguarda il non adeguato contributo finanziario a comuni e province. Il legislatore nazionale attribuisce agli enti locali nuove funzioni e competenze, infatti, ma non provvede ad adeguarne le dotazioni, che, come tutti sappiamo, sono assai esigue. Ciò rende molto difficili le prestazioni di questo servizio e l'attuazione delle competenze e funzioni rimesse *ope legis* a comuni e province.

Una soluzione in questo senso si può trovare anche con l'impegno del Governo e del Ministro, particolarmente sensibile alle esigenze degli enti locali.

Comunque il disegno di legge, oltre che nel rispetto del dettato costituzionale, si muove verso la modernizzazione dell'apparato pubblico ed esalta la funzione di sintesi dei molteplici centri decisionali.

Altro aspetto positivo di questo disegno di legge è il fatto che non si limita al momento dell'intervento relativo all'evento calamitoso, ma si estende anche al momento previsionale prevedendo condizioni precise ed una preparazione culturale, tecnica e scientifica mirata. Inoltre questo provvedimento ha come obiettivo il momento della ripresa per evitare che si creino carrozzoni, ritardi od omissioni. In esso si delinea un quadro preciso diverso da quello della normativa vigente in materia, dal momento che nella legge n. 996 del 1970 si parla di «servizio di soccorso ed assistenza». In questo quadro vanno considerati il Consiglio nazionale della protezione civile (articolo 7), la Commissione nazionale per la previsione e la prevenzione dei grandi rischi (articolo 8), il Comitato operativo della protezione civile (articolo 9) e l'istituzione; così come indicato dalla legge n. 400 del 1988, del Dipartimento della protezione civile, facendone un organismo più snello e più operativo di un Ministero.

Inoltre, nel disegno di legge in esame vengono conservate le competenze proprie delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, affidando ai prefetti unicamente funzioni delegate del Ministero della protezione civile con una responsabilità precisa di coordinamento.

Il disegno di legge delinea ancora le strutture operative nazionali del Servizio, sulla base degli indirizzi tecnici stabiliti dal Consiglio nazionale della protezione civile.

Nel provvedimento viene dato un riconoscimento alla funzione insostituibile del volontariato (articolo 18). Viene prevista la costituzione di gruppi nazionali di protezione civile nonché un fondo per la protezione civile, e a questo proposito va ricordato il riferimento alla possibilità di dotare i comuni e le province di un apporto finanziario certo in modo che le autorità locali non si limitino a svolgere un ruolo di *partners* senza competenza e rispondenza.

In sostanza, si tratta di un provvedimento dal notevole rilievo non solo perchè è atteso da anni, ma anche perchè i suoi aspetti di apertura alle forze della scienza, della tecnologia e della società sono elementi positivi e meritevoli di ogni considerazione, elementi che potremo esaminare più approfonditamente in sede di esame dei singoli articoli.

Per quanto detto, sollecito una rapida approvazione del disegno di legge come pervenutoci dalla Camera dei deputati, disegno di legge che ritengo sia particolarmente qualificato per mettere a disposizione del Ministero una struttura operativa completamente efficace.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

FRANCHI. Dico subito che questo è un provvedimento di grande importanza. Anzitutto mi preme rilevare che il testo è diretto a fornire una corretta definizione dell'attività di protezione civile; certo, non tutte le questioni vengono affrontate e risolte: alcune rimangono ancora aperte, come quelle connesse all'attività di avvio della ripresa e al ruolo del prefetto che, purtroppo, confligge con la posizione di altre figure istituzionali. Ci sono poi alcune incongruenze all'articolo 11: là dove ci si riferisce alle competenze regionali, mi chiedo come possano le Regioni partecipare all'organizzazione e all'attuazione delle attività di protezione civile con gli scarsi mezzi finanziari di cui dispongono, e poi ancora perchè gli indirizzi e le direttive deve darli il Ministro e non già il Governo.

All'articolo 13 si dice che gli enti locali, su richiesta del Ministro o del prefetto, comandano proprio personale a prestare servizio presso il centro operativo, e questo ci sta bene. Ma anche qui come possono, i comuni, nella situazione attuale, far fronte ad un impegno così oneroso, se al tempo stesso non si prevede che da parte del Governo vengano istituiti finanziamenti *ad hoc*?

Fatti questi rilievi, riteniamo che il testo, nel suo complesso, possa essere giudicato positivamente. Quali sono le ragioni che ci spingono a dare un giudizio positivo? Con questo provvedimento si istituisce anzitutto il Servizio, si mette ordine nella materia, si individua per la prima volta il soggetto e quindi la responsabilità istituzionale, si permette di attivare energie che sono presenti nella società e che consentono di intervenire sulle calamità che purtroppo attanagliano da tempo il nostro paese.

Di particolare rilievo appare, a nostro giudizio, l'attribuzione al sindaco della qualifica di autorità di protezione civile. Riteniamo poi molto positiva l'individuazione del Corpo dei vigili del fuoco quale

componente fondamentale della protezione civile. Ma, a tale proposito, mi permetto di richiamare l'attenzione dei colleghi e del Ministro sulla necessità e l'urgenza di procedere in tempi brevi alla riforma di quel Corpo che è stata più volte promessa e che ancora non si riesce a varare.

Infine, ci sembra una innovazione da non sottovalutare quella relativa al sistema delle convenzioni con i gruppi nazionali di ricerca.

Per queste ragioni riteniamo di poter esprimere, sia pure con le osservazioni cui facevo cenno poc'anzi, un voto favorevole sul provvedimento.

PONTONE. Riteniamo che questo provvedimento, pur trattando un problema così importante e delicato come quello della protezione civile, non abbia sufficientemente articolato e ben organizzato questa materia. Il provvedimento non ci soddisfa perchè in un certo qual modo lascia nel vago quella che deve essere l'effettiva organizzazione della protezione civile per il futuro, anche perchè se il Corpo dei vigili del fuoco è una componente centrale della protezione civile, dobbiamo rilevare che esso andava completamente riformato, cosa che finora non è stata fatta.

Riteniamo inoltre che non ci debba essere un'opera di coordinamento da parte del Ministro, ma che ci dovrebbe essere invece una unicità di comando ed un'unica responsabilità. Non reputiamo giusto e ben fatto prevedere una struttura dipartimentale, ma pensiamo che ci debba essere un vertice decisionale e non una attività di coordinamento tra più forze. È già assai difficile in momenti normali coordinare più forze che debbono avere unicità di azione: questo diventa ancora più difficile in momenti particolari, dovendo poi coordinare più forze che molte volte divergono. Riteniamo quindi necessaria una unità operativa e per questi motivi preannunciamo il voto contrario del Movimento sociale italiano.

ACONE. Molto brevemente, signor Presidente, signor Ministro, per esprimere una certa soddisfazione perchè finalmente si mette mano ad una legge organica in un settore come quello della protezione civile, che è vissuto più sulle improvvisazioni dei provvedimenti amministrativi, anche se con efficacia normativa - le ordinanze del commissario -, che su una solida rete di norme a protezione, e quindi anche a salvaguardia, dei diritti delle persone.

Questa nostra soddisfazione perchè l'Italia si dia una disciplina organica è abbastanza convinta per la lettura del disegno di legge, che cerca di definire la tipologia degli eventi, gli ambiti delle competenze, le attività e i compiti della protezione civile. Soprattutto l'articolo 6, che consideriamo norma di rilievo, disciplina il potere di ordinanza, facendo così uscire dalle secche di una giurisprudenza non sempre univoca questa importantissima parte della disciplina della protezione civile e dando così garanzie ai terzi rispetto al potere che viene esercitato.

Anche la parte relativa alle strutture - sulle quali ho ascoltato qualche giusta osservazione del collega Franchi in riferimento all'insufficiente finanziamento delle previsioni normative - presenta un

equilibrio abbastanza ben dosato tra le competenze delle Regioni e delle province e le attribuzioni che vengono date al prefetto e al sindaco.

Pertanto, pur con qualche osservazione che verrà fatta nel corso dell'esame delle singole disposizioni, anche il Gruppo socialista è in grado di esprimere il suo giudizio complessivamente favorevole sul disegno di legge.

GALEOTTI. Signor Presidente, vorremmo conoscere il contenuto del parere della Commissione ambiente in proposito.

PRESIDENTE. Voglio appunto comunicare che comunque non avremmo potuto concludere oggi i nostri lavori su questo disegno di legge, perchè ci mancano i pareri delle varie Commissioni, soprattutto quello della Commissione bilancio, che solleciteremo, per portare a termine l'esame del provvedimento nel tempo più breve possibile.

LATTANZIO, *ministro per il coordinamento della protezione civile*. Innanzitutto desidero ringraziare lei, signor Presidente, e gli onorevoli senatori per l'attenzione che hanno voluto riservare a questo disegno di legge.

Si tratta di un provvedimento che viene da lontano: ha un'anzianità di otto anni ed è il frutto di un intenso lavoro di tutti i Gruppi parlamentari.

Il Governo in questa legislatura non ha inteso riproporre un suo testo proprio perchè voleva esaltare quello che è scaturito dall'impegno di tutti i Gruppi parlamentari - sottolineo «di tutti» - di maggioranza e di opposizione.

Questo disegno di legge, inoltre, corrisponde a una domanda che proviene dall'opinione pubblica alla quale non possiamo non rispondere coralmente come Parlamento prima ancora che come Governo. Mi riferisco ad una domanda di sicurezza che riguarda beni davvero fondamentali: penso alla vita, all'ambiente, ai rischi in genere che la società di oggi ci riserva.

Certo, c'erano possibilità diverse per affrontare e risolvere questi problemi e non dico che la soluzione data sia la migliore; però, dopo un approfondimento ed un dibattito che - ripeto - viene da lontano e che ha investito tutti i Gruppi politici, alla fine questa è sembrata la soluzione migliore, tanto è vero che sostanzialmente alla Camera, pur con qualche riserva del Movimento sociale, ha raccolto l'unanimità di consensi, in particolare su un punto: sulla necessità, cioè, di passare ad una legge di principi, mettendo da parte un articolato che, pur essendo stato il frutto di un confronto tra i gruppi politici nella passata legislatura, in realtà era più un regolamento che una legge.

La scelta compiuta, facile a dirsi ma difficile da mettere in pratica (perchè tutti vorremmo aggiungere un pezzo; tutti, alla fine, per buona volontà e per il desiderio di dare un contributo desideriamo legiferare nei particolari), rappresenta un segnale che, anche sul piano giurisprudenziale, è abbastanza utile e di un certo interesse.

A queste considerazioni di principio vorrei anche aggiungere una considerazione di fatto. Sul piano della protezione civile, allo stato attuale, mentre ho l'onore di parlare in questa Commissione, ben 13

Regioni hanno già delle leggi che sono state approvate dalle Giunte e che sono all'esame dei consigli regionali. Pertanto, mi pare di poter affermare che pressochè tutte le Regioni hanno delle leggi in proposito.

In un momento in cui con tanta fatica porto avanti un discorso di politica della protezione civile che sia a livello sovranazionale e che non riguardi solo ed esclusivamente la protezione degli uomini, della vita, dei beni, del patrimonio dell'ambiente, ritengo valida una delle due vie: o abdichiamo come Stato centrale, come Parlamento, come Governo su questa materia e lasciamo tutto alle Regioni con i vantaggi e gli svantaggi che tutto ciò comporta, oppure, ad un certo punto, dobbiamo arrivare ad una legge cornice, ad una legge di principio, come in fondo, dopo un lungo ripensamento di tutti i Gruppi politici, dopo un lungo dibattito che certamente non è sfuggito all'attenzione del Senato, siamo arrivati a fare alla Camera dei deputati.

Ripeto, non si tratta dell'improvvisazione di un giorno; io stesso in questi oltre due anni di responsabilità alla protezione civile mi sono impegnato a fondo. Devo, però, ricordare ancora che i disegni di legge d'iniziativa parlamentare - come ho detto prima - vengono da molto, molto lontano.

C'è un punto soprattutto sul quale, credo, concordiamo tutti. La legge del 1970, che, tutto sommato, contempla esclusivamente il soccorso, l'emergenza, cioè l'attività propria del Ministero dell'interno, è al di fuori della coscienza delle nostre popolazioni. Infatti, penso che ben altro si richieda. Attraverso l'attività della Commissione grandi rischi oltre un centinaio di ricercatori, d'intesa con il CNR, hanno stipulato convenzioni con la protezione civile; ma ciò in punto di fatto e con un accordo bilaterale con il presidente del CNR. Credo che tutto questo dovrebbe essere sancito per legge piuttosto che lasciato all'iniziativa, più o meno interessante, più o meno fruttuosa che i vari Ministri ed io per primo abbiamo portato avanti in questi anni.

A questo punto si impone una decisione del Parlamento, avendo ben chiaro che la soluzione del problema, così come viene oggi prospettata, non rappresenta l'*optimum* per tutta una serie di carenze delle quali il Ministro per la protezione civile ha piena coscienza, ma comunque costituisce un punto d'arrivo importante sul quale poi dovranno innestarsi una serie di iniziative.

Ad esempio è pronto presso il Consiglio dei Ministri il disegno di legge sul volontariato che rappresenta uno dei polmoni molto attivi della protezione civile. Pensate, infatti, che in questo momento abbiamo circa 4.000 gruppi di volontariato. Ebbene, debbo poter disciplinare tutta questa materia. E qui mi debbo rifare al discorso che è stato utilmente affrontato: Ministero o Dipartimento? Coordinamento o vertice decisionale?

Dobbiamo intenderci: se vogliamo la partecipazione dell'opinione pubblica, della coscienza popolare, dei gruppi di ricerca scientifica, del volontariato e quindi dello Stato nelle sue articolazioni periferiche, non possiamo non immaginare di coinvolgere tutto e tutti, salvo ritenere che la protezione civile diventi un super Ministero che abbia a sua disposizione strutture impensabili anche sul piano operativo ed economico o che, ad un certo momento, possa dirigere dall'alto le operazioni.

Ebbene, so quanto sia importante dire: arrivano i nostri! Infatti, è chiaro che «i nostri» debbono pur arrivare. Ma questa concezione da film *western* ...

PONTONE. Ma chi sono «i nostri»?

LATTANZIO, *ministro per il coordinamento della protezione civile*. Abbiamo dimostrato sul piano nazionale di saper arrivare. Siamo stati gli unici a fare non solo dell'emergenza, ma della ripresa un'opera che costantemente sul piano internazionale ci viene oggettivamente riconosciuta.

Ora vogliamo un superministero che abbia mezzi e poteri; ma questo è un altro discorso e comunque non credo che stia qui il problema. Sono convinto, invece, che dobbiamo sollecitare la coscienza e la partecipazione di tutti, prevedendo un momento di coordinamento per tutti questi sforzi. Credo che il coordinamento sia più efficiente dell'ordinamento e che soprattutto sia un modo nuovo di governare, che mi auguro possa essere esteso - se questo provvedimento finalmente sarà approvato - non solo alla protezione civile ma anche ad altre attività: ad esempio faccio riferimento al Servizio sanitario nazionale, nel quale, se avessimo coinvolto di più tutti i settori e gli ambienti, forse avremmo creato una corresponsabilità e un interesse capaci di superare le difficoltà.

Per questi due anni di esperienza come Ministro della protezione civile e anche per l'esperienza che ho fatto come Ministro della difesa all'epoca del terremoto in Friuli (dove abbiamo agito prevalentemente come forze armate, per la verità in un ambiente nel quale le forze armate sono largamente presenti) posso affermare che o vi è questa partecipazione popolare, oppure i problemi non si risolvono veramente. È anche da dire che il Friuli è un caso particolare, perchè lì gli alpini sono veramente tutt'uno con la popolazione. Vi faccio un esempio banale, però abbastanza significativo: normalmente quando avvengono queste calamità come prima cosa viene richiesta la sospensione della chiamata alle armi dei giovani della zona, che in alcune regioni d'Italia continua ancora oggi. Devo dire che allora, come Ministro della difesa, presi il provvedimento di sospensione, ma non ci fu una sola domanda perchè tutti i giovani di quella regione intesero assolvere l'obbligo militare in quanto impiegati nel servizio della ricostruzione della zona.

Credo che sia davvero giunto il momento, con questo provvedimento, di rendere tutti partecipi dei rischi di sempre e di oggi che incombono sulla società. Su questo piano avremo certamente delle difficoltà e ancora ieri a Stromboli ho avuto la solita polemica con il parroco, che sostiene che si blocca il turismo; tuttavia pian piano anche il parroco di Stromboli si convince che il problema non è di bloccare il turismo, ma di renderlo sicuro e che se il Ministro della protezione civile interviene in un certo modo è perchè il bene della vita va salvaguardato al di là di tutto.

Vorrei fare, infine, un breve accenno al potere di ordinanza da parte dei prefetti, disciplinato dall'articolo 6, sul quale abbiamo lungamente discusso alla Camera dei deputati e sul quale abbiamo riservato

l'intervento coordinato per quel che riguarda l'emergenza. Infatti l'esperienza ci dice che c'è una domanda dello Stato centrale che attualmente si esprime al momento dell'emergenza attraverso l'intervento delle prefetture: l'altra notte, quando siamo dovuti intervenire nel bresciano a più riprese, se non avessimo avuto la struttura del prefetto di Brescia che si è mantenuta costantemente in contatto con la sala operativa e che ha potuto organizzare con me il lavoro delle forze armate e delle forze di Polizia, più, ovviamente, quello dei Vigili del fuoco, non avremmo risposto con la stessa tempestività.

Signor Presidente, facendo riferimento alla sua larga esperienza costituzionale, credo che aver definito in un articolo il problema dell'ordinanza - pur se in una forma sulla quale dovremo successivamente tornare - sia un fatto importante, visto che tutti invocano provvedimenti di ordinanza, anche se oggettivamente sappiamo bene quanto questi siano oggetto di rilievi, anche a dieci anni di distanza, da parte della Corte dei conti.

Credo pertanto che definire questa materia sia un atto di serietà da parte del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Visto che non sono ancora pervenuti tutti i pareri da parte delle Commissioni consultate, particolarmente della 5<sup>a</sup> e della 13<sup>a</sup> Commissione, e vista la imminenza di votazioni da parte del Parlamento in seduta comune, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**