



IL CONSIGLIO DI STATO SI E' PRONUNCIATO SULL'ELISOCORSO LIGURIA RICONOSCENDO LA REGOLARITA' DEL SERVIZIO EROGATO DAI VVF LE TESI DEL CONAPO SONO RISULTATE FONDATE !!!

Come tutti ricordano, con la sentenza n. 1514/2012 il Tar Liguria aveva affermato che i Vigili del fuoco, non svolgendo compiti istituzionali durante il servizio di elisoccorso, dovevano lasciare spazio alle società private nell'espletamento del medesimo servizio.

Contro questa decisione del Giudice ligure che sembrava ormai destinata ad essere definitiva, il CONAPO ha proposto opposizione (allegato n.1), congiuntamente ad alcuni Vigili del fuoco e medici addetti al servizio di elisoccorso in Liguria (peraltro, intervenendo anche nel giudizio di appello instaurato dalla società privata Freeair Helicopters): la causa, inizialmente fissata per il 14.06.2013, a seguito delle azioni legali CONAPO è stata [dapprima rinviata](#) e poi discussa lo scorso novembre innanzi al Consiglio di Stato.

Con sentenza n. 6014/'13 di oggi 16.12.2013 (allegato n.3) i Giudici di Palazzo Spada – pur non ritenendo, per dei cavilli processuali, che i singoli opposenti avessero un interesse diretto e personale alla rimozione della sentenza del Tar Liguria – in ogni modo, hanno espressamente riconosciuto che, in giudizio, **«è emersa l'erroneità della tesi [...] circa l'estraneità dei servizi di cui trattasi alle funzioni istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco»**.

Così statuendo, il Consiglio di Stato, in sostanza, da un lato, ha aderito alla tesi difensiva del pool di legali del CONAPO (difeso dagli avv.ti Matteo Sanapo, Roberto De Giuseppe e Giulio Micioni), e dall'altro lato, **ha ribaltato** quanto in precedenza affermato dal Tar Liguria, per il quale il servizio tecnico-urgente in materia elisoccorso del Corpo dei vigili del fuoco **«non att(eneva) alla competenza "istituzionale" del Corpo»**.

Il Consiglio di Stato ha altresì rimarcato che l'intervento tecnico dei Vigili del fuoco, in materia di elisoccorso, è «rientrante nelle competenze del medesimo Corpo ai sensi dell'art.24 del d.lgs. 8 marzo 2009, n. 139, in quanto insieme di interventi tecnici caratterizzati dall'immediatezza delle prestazioni e finalizzati alla salvaguardia dell'incolumità delle persone»: ciò, in giudizio, è stato dimostrato dal CONAPO anche tramite la produzione di una dettagliata e puntuale relazione tecnica commissionata all'ISPRO (Istituto di Studi e Ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile) - (allegato n.2).

Inoltre, sempre aderendo alle tesi del CONAPO, il Consiglio di Stato ha riconosciuto che, ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/'90, la convenzione stipulata tra la Regione Liguria e il Ministero dell'Interno **«può considerarsi lo strumento più adatto a garantire una forma di coordinamento per il soddisfacimento del pubblico interesse ed idonea a comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice: nella fattispecie, la Regione Liguria, nella propria competenza di gestire il servizio sanitario regionale; i Vigili del Fuoco, nella propria competenza istituzionale di assicurare gli interventi tecnici volti a salvaguardare l'incolumità delle persone in situazioni d'urgenza»**.

Infine, in linea con quanto opposto dal CONAPO in giudizio – e rigettando le tesi della società privata Freeair Helicopters – il Consiglio di Stato ha escluso **«che si verta in tema di contratto pubblico d'appalto a titolo oneroso»**, donde l'inapplicabilità delle **«regole del diritto dell'unione in materia di evidenza pubblica»**: invero – precisa il Consiglio di Stato – il servizio in questione, **«consistente nell'integrare il servizio di soccorso sanitario reso da personale del servizio sanitario nazionale con quello tecnico "urgente" mediante elicottero (con la presenza di**

personale del Corpo che non può che essere formato anche sulla base di conoscenze relative al soccorso sanitario, alla luce della veduta finalit  del Corpo stesso di assicurare l'incolumit  delle persone), non pu  considerarsi servizio che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia autorizzato dalla normativa nazionale ad offrire sul mercato, s  che, in relazione al suo espletamento, non pu  ravvisarsi, in capo a detto Corpo, la qualit  di operatore economico, che sola, come s'  detto, pu  valere a configurare un appalto di servizi assoggettato alla disciplina della direttiva 2004/18/CE».

A seguito di una interpretazione formalistica del Consiglio di Stato (da noi non condivisa) sulla legittimazione processuale degli oppositori, i Giudici hanno posto a carico del CONAPO e dei vigili del fuoco e medici che hanno partecipato alla nostra azione legale, le spese processuali dell' opposizione (oltre 10.000 euro), le quali – secondo il Segretario Generale Antonio Brizzi – **«sono veramente trascurabili rispetto al risultato conseguito e alla vittoria di tutti coloro (Vigili del fuoco e medici) che sono costantemente impegnati nel servizio di elisoccorso in Liguria. Ancora una volta, il CONAPO, attraverso la forza, anche economica, conferita dai propri iscritti   riuscito a tutelare i diritti e gli interessi dei Vigili del fuoco e dei cittadini Italiani, addossandosi gli oneri di un'azione processuale risultata da subito molto difficile e complessa (anche perch  proposta in una fase processuale oramai avanzata e compromessa), che ha comunque portato all'auspicato esito favorevole della controversia. Difatti sebbene abbiano voluto alla conclusione escludere il CONAPO dalle parti in causa, i nostri legali hanno potuto comunque discutere la causa e argomentare, tanto che rinveniamo nella sentenza le medesime argomentazioni sostenute dal CONAPO e dai nostri consulenti».**

Le spese processuali, insieme e alle spese dei legali e peritali saranno interamente a carico del CONAPO, tenendo completamente indenni i vigili del fuoco e i medici che hanno partecipato dando forza al ricorso. Il CONAPO lo aveva promesso nel [comunicato del 20.05.2013](#) e, come sempre, mantiene le promesse ! Ci  smentisce (come sempre) quei rappresentanti di altre organizzazioni sindacali che sconsigliavano la partecipazione al ricorso incutendo l'infondato timore che il CONAPO poi avrebbe addossato le spese ai ricorrenti !

Occorre infine ricordare che l'iniziativa processuale del CONAPO e dei suoi sostenitori   servita anche per rinviare la discussione e prendere tempo per portare la questione dell'elisoccorso all'attenzione del legislatore, che, di recente, ha introdotto i commi 6-bis e 6-ter all'art. 24 del d.lgs. n. 139/06, in base al quale il Corpo nazionale pu  realizzare interventi di elisoccorso, impiegando i propri velivoli che vanno considerati "aeromobili di Stato" a tutti gli effetti.

IN CONCLUSIONE, PUR NELLE IMMENSE DIFFICOLTA' DI UNA DIFFICILE BATTAGLIA SOSTENUTA DAGLI INTERESSI DELLE SOCIETA' PRIVATE DI ELICOTTERI E DEL SOCCORSO ALPINO CHE MIRAVA AI RUOLI DI AEROSOCCORRITORE, LE INIZIATIVE DEL CONAPO HANNO PORTATO AD UNA DUPLICE VITTORIA PER L'ELISOCCORSO, PER I VIGILI DEL FUOCO E PER I CITTADINI: LA NORMA SULL'ELISOCCORSO E LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO.

ORA NESSUNO POTRA' PIU OSARE METTERE IN DUBBIO TALI SERVIZI !!!

Ringrazio tutti quanti hanno attivamente collaborato per la buona riuscita di questa ennesima battaglia CONAPO ed in particolare il C.S. Gianni Cacciatore (coordinatore nazionale CONAPO settore SAF) , il V.C. Ricardo Boriassi (componente di segreteria generale e coordinatore ufficio legale CONAPO), ed il C.R. Andrea Vassallo (referente CONAPO presso l'elinucleo di Genova).

E ringrazio soprattutto i numerosi iscritti al CONAPO che con le loro deleghe ci danno la forza e la disponibilit  economica per sostenere queste costosissime battaglie !

Come sempre ORGOGLIOSI DI ESSERE CONAPO !!!

Per approfondimenti alleghiamo:

- 1) Atto di opposizione CONAPO, VVF e medici.
- 2) Perizia – relazione tecnica ISPRO commissionata dal CONAPO.
- 3) Sentenza Consiglio di Stato n. 6014/13 del 16.12.2013.

Il Segretario Generale
CONAPO Sindacato Autonomo VVF
C.S.E. Antonio Brizzi



STUDIO LEGALE
Avv. Roberto De Giuseppe
Via Pietro Marti n. 9/A
73100 Lecce - tel./fax.: 0832.331110
p.e.c.: degiuseppe.roberto@ordavvle.legalmail.it
E-mail: degiusepperoberto@tin.it

Avv. Matteo Sanapo
Via Pietro Marti n. 9/A
(73100) Lecce - Tel./Fax 0832.331110
E-mail: matsana@tin.it
p.e.c.: sanapo.matteo@ordavvle.legalmail.it

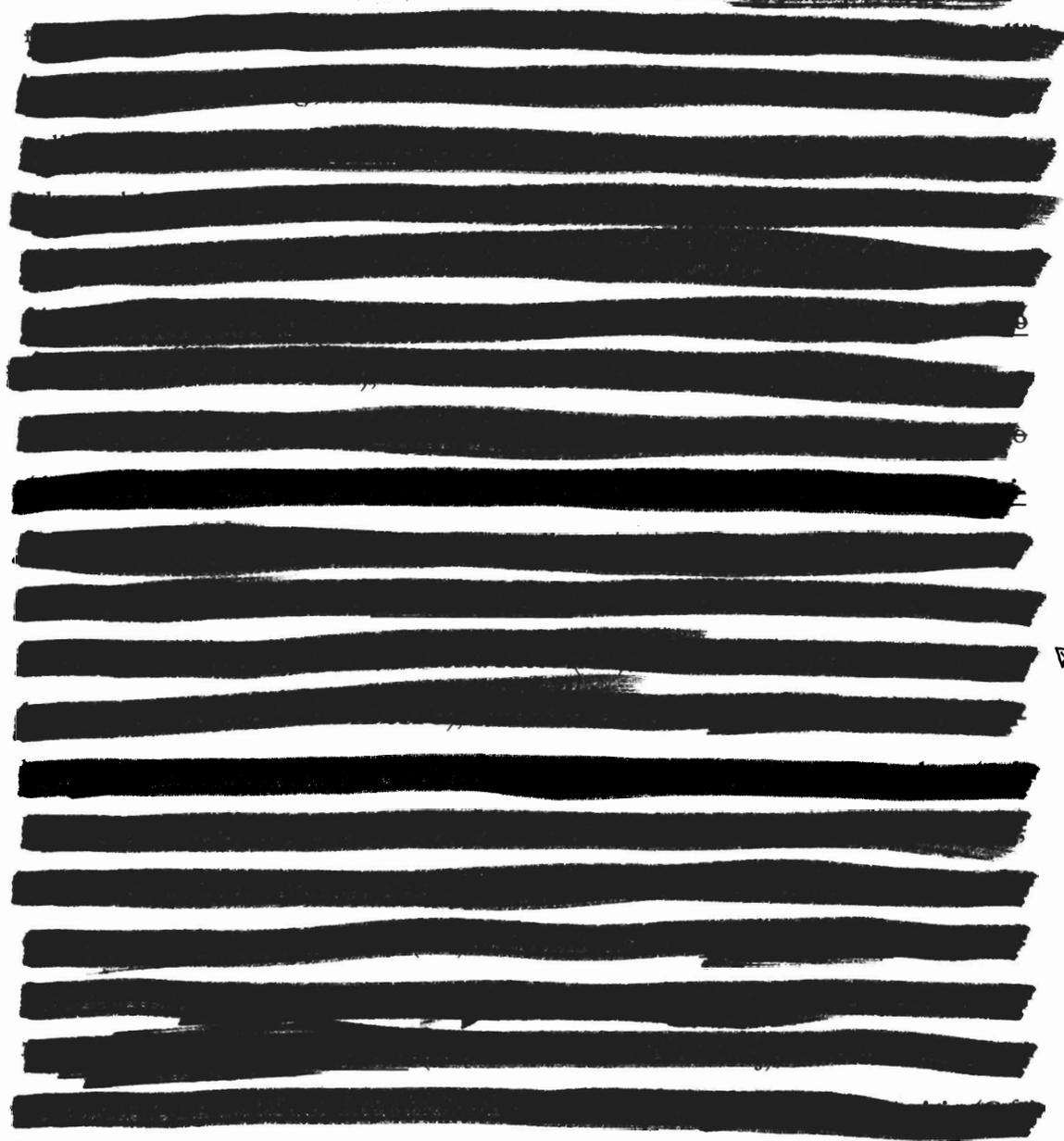
Avv. Giulio Micioni
via Postumia n. 3
00198 Roma
Tel. 06.8547982 - fax 06.8541603
giuliomicioni@ordineavvocatiroma.org

ECC.MO CONSIGLIO DI STATO IN S.G. - ROMA

III SEZIONE

OPPOSIZIONE DI TERZO ex art. 109, comma 2, C.P.A.

del CO.NA.PO. Sindacato Autonomo dei Vigili del Fuoco (C.F./P.I. 90008100118),
in persona del Segretario Generale, sig. Antonio Brizzi, con sede in Aulla (MS), al vico
del Fiore n. 21/23, nonché dei sig.ri Andrea Vassallo 



↑
NOMINATIVI

NOMINATIVI



[REDACTED]

[REDACTED] tutti rappresentati e difesi, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, giusta procura in calce al presente ricorso, dagli avv.ti Roberto De Giuseppe (C.f.: DGSRRRT66E30I115V), Matteo Sanapo (C.f.: SNPMTT76A20L049H) e Giulio Micioni (C.f. MCNGLI65A12H501B), e con loro elettivamente domiciliati in Roma, alla via Postumia n. 3, presso lo studio di quest'ultimo (numeri fax 06.8541603 ovvero 0832.331110; P.E.C.: degiuseppe.roberto@ordavvle.legalmail.it; sanapo.matteo@ordavvle.legalmail.it; giuliomicioni@ordineavvocatiroma.org);

avverso la sentenza del TAR Genova, II, n. 1514/2012,

non passata in giudicato, conosciuta solo in data 27.5.2013 e resa nel giudizio r.g. 519/'09 (doc. 1), instaurato da **Freeair Helicopters s.p.a.**, in persona del suo legale rappresentante p.t., contro la **Regione Liguria** e il **Ministero dell'Interno**.

I sopra epigrafati ricorrenti, ai sensi dell'art. 109, comma 2, C.P.A., propongono la presente opposizione di terzo, intervenendo

nel giudizio r.g. n. 1837/2013

* * * * *

1.- Dalla lettura di alcuni articoli di stampa (apparsi anche su siti *on-line* e *social network*: doc. 2) gli odierni ricorrenti hanno occasionalmente avuto notizia di una sentenza del Tar Liguria che avrebbe – in richiamo di una decisione di codesto Ecc.mo Consesso – qualificato come “*non istituzionale*” l’attività di elisoccorso che, da circa vent’anni, il Corpo Nazionale dei VV.F. effettua in Liguria, donde l’inapplicabilità ai velivoli impiegati dal Corpo stesso della disciplina di cui all’art. 744, comma 1, cod. nav., secondo cui «*sono aeromobili di Stato gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali delle Forze di polizia dello Stato, della Dogana, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Dipartimento della protezione civile o in altro servizio di Stato*».

Di conseguenza, la mancata applicazione agli elicotteri dei VV.F. dell’anzidetta norma codicistica determinerebbe la soggezione di tali velivoli alla disciplina prescritta per il settore dell’aviazione civile (ad es: regolamento CEE n. 3922/91, nell’Accordo Stato-Regioni 3.2.2005, n. 2200, regolamento ENAC 1.3.2004, circolare ENAC OPV 18-26.5.2004, etc.) che non sarebbe rispettata dagli aeromobili dei VV.F. impiegati in Liguria.

Da qui l’impossibilità per il Corpo nazionale dei VV.F. di continuare a effettuare il servizio di elisoccorso urgente in Liguria.

2.- In data 27.5.2013 gli oppositori hanno richiesto al Tar Genova il rilascio di una copia conforme della sentenza n. 1514/2012, apprendendo peraltro che avverso la medesima decisione pende giudizio di appello, rubricato col N. R.G. 1837/’13.

3.- Più specificamente, secondo il Giudice ligure – in accoglimento della censura secondo cui i velivoli del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sarebbero inosservanti di una serie di specifiche tecniche e di sicurezza – «*ai sensi dell’art. 744, co. 1, e ss. mm.*

del codice di navigazione, i velivoli impiegati dal Corpo nel servizio in parola non rientrano negli "aeromobili di Stato". Tale norma dispone infatti che "sono aeromobili di Stato gli aeromobili militari e quelli, di proprietà dello Stato, impiegati in servizi istituzionali (...) del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (...) o in altro servizio di Stato". Dall'esenzione sono pertanto esclusi i velivoli impiegati per l'espletamento del predetto servizio integrato, di competenza regionale e costituito dal cumulo tra il servizio di soccorso sanitario e quello tecnico urgente mediante elicottero.

Tale servizio (tecnico urgente) è pur di competenza del Corpo dei vigili del fuoco, ma il servizio a cui questo concorre – ed al quale pertanto sono destinati i velivoli – non attiene alla competenza "istituzionale" del Corpo, sicché necessariamente i medesimi velivoli soggiacciono, al pari di qualsiasi altro velivolo privato che sia adibito a quel servizio integrato (essendo ben consentito in proposito il ricorso al libero mercato anche dalla normativa regionale della Liguria di cui alla legge 5 maggio 1994 n. 24, art. 9), alle regole generali dettate al riguardo, non diversamente dal relativo personale e dalle rispettive modalità esecutive. In assenza di elementi di novità le "perplexità" paventate dalle difese pubbliche non apportano elementi di novità rispetto alle statuizioni del giudice di appello, cui occorre adeguarsi per le ragioni predette».

4.- Pertanto, avuta conoscenza dell'erroneo assunto (appena riportato) della suddetta pronuncia del Tar Genova, gli odierni ricorrenti, tutti portatori di un interesse qualificato, interpongono opposizione di terzo avverso la decisione n. 1514/2012, affinché codesto Ecc.mo Consiglio di Stato voglia rescindere la decisione del primo Giudice, rimettendo le parti nella posizione anteriore alla pronuncia medesima, di cui si chiede, dunque, la riforma, l'annullamento o comunque la declaratoria di inefficacia per i seguenti motivi in

DIRITTO

Sulla legittimazione processuale

0.- Tutti gli odierni ricorrenti vantano un interesse incompatibile con i più sopra riportati assunti della sentenza n. 1514/2012, atteso il loro interesse diretto, qualificato e differenziato alla conservazione della delibera di G.r. n. 318/'09, impugnata in prime cure.

Gli opposenti svolgono il servizio di elisoccorso in Liguria: taluni, poiché dipendenti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, in qualità di piloti elicotteristi, aerosoccorritori e sommozzatori; altri (i sigg.ri Mereto, Abbondati e Rossi) in qualità di medici e infermieri di bordo del Servizio sanitario regionale.

0.1.- In particolare, quanto ai primi, è indiscusso che l'impiego nel servizio *de quo* determina un evidente vantaggio sul piano professionale e una, altrettanto innegabile, utilità sul piano economico, atteso che, a seguito delle ore di volo in regime di straordinario (circostanza molto frequente), i VV.F. percepiscono una maggiore retribuzione nella propria busta paga (cfr. doc. 3).

Pertanto, è del tutto evidente che i VV.F. opposenti vantano un interesse concreto alla tutela della propria posizione professionale e al mantenimento dell'attuale trattamento economico.

0.2.- Quanto al personale sanitario ricorrente, esso ha un chiaro interesse a svolgere il servizio di elisoccorso in condizioni di massima sicurezza in situazioni di pericolo per la propria e altrui incolumità personale.

Inoltre, sussiste un rilevante interesse a mantenere ottimale lo *standard* di qualità del servizio, atteso che quotidianamente, nei vari interventi, possono fare affidamento sulle elevate capacità tecnico-operative dei VV.F. per gestire le emergenze sanitarie che insorgono (e che, nella quasi totalità dei casi, richiedono un supporto tecnico per la loro soluzione in sicurezza): ciò, come si è detto, anche con riferimento alla propria incolumità.

A tal proposito, si tenga presente che il Corpo dei VV.F. è composto da personale

estremamente specializzato nel soccorso ed esperto per intervenire in ogni situazione di pericolo: si pensi, solo a mero titolo esemplificativo, alla necessità di un intervento di elisoccorso in un contesto caratterizzato da un incidente stradale con la presenza di fiamme ovvero con le persone intrappolate nella vettura e con la necessità per il personale sanitario di prestare assistenza solo allorché il campo delle operazioni è in sicurezza (ovviamente, ciò vale per qualsiasi delle tantissime tipologie di soccorso tecnico di competenza esclusiva del Corpo dei VV.F.).

Ancora, i piloti del Corpo nazionale sono i più preparati e competenti per gli interventi di soccorso con “verricello” (che si usa allorché, a causa dell’impossibilità di far atterrare l’elicottero, vi è l’esigenza di sbarcare/imbarcare personale o materiale).

0.3.- Il CO.NA.PO. è uno dei sindacati maggiormente rappresentativi del Corpo nazionale dei VV.F. (doc. 4)

Il Sindacato opponente persegue lo scopo (cfr. Statuto: doc. 5) di «*rappresentare gli interessi di tutto il personale appartenente ai Vigili del Fuoco d’Italia*», nonché di far valere sia l’interesse dei suoi aderenti, quale istituzione esponenziale di una determinata categoria di lavoratori, sia le posizioni di lavoro dei singoli iscritti nel cui interesse e rappresentanza opera l’associazione.

L’organizzazione sindacale è pertanto legittimata ad agire a tutela sia degli interessi dell’organizzazione stessa, sia degli interessi giuridicamente rilevati degli appartenenti alla categoria rappresentata.

Invero, l’Organizzazione opponente è legittimata a supportare la richiesta di nullità o comunque di inefficacia della sentenza gravata, in quanto la validità della delibera giuntale impugnata in prime cure salvaguarda l’interesse dei Vigili del fuoco, in particolare, dei propri iscritti che rivestono ruoli di responsabilità e di coordinamento nel servizio di elisoccorso tecnico-sanitario urgente (HETMES); i quali, al contrario, sarebbero inopinatamente demansionati e vedrebbero vanificata la propria professiona-

lità e la propria esperienza dall'illegittima attribuzione delle funzioni di elisoccorso a società private, le quali – a loro volta, non potendo contare su un personale altamente specializzato come quello appartenente ai VV.F. – farebbero svolgere tali attività a mere associazioni di volontariato, quale il Soccorso Alpino e Speleologico (CNSAS), di cui fanno parte volontari privi delle competenze tecniche dei VV.F. nel soccorso tecnico e che non hanno i requisiti per svolgere le mansioni di “preposto alla sicurezza” ex d.lgs. n. 81/'08.

0.4.- Infine, tutti gli odierni oppositori hanno un interesse concreto al proseguimento del servizio *de quo*, così come attualmente configurato, poiché in tal modo si continuerebbe a garantire uno *standard* di sicurezza ottimale sia per i cittadini, sia per lo stesso personale tecnico-sanitario impiegato: ciò, anche durante le operazioni di soccorso “a terra”; infatti, non deve affatto sfuggire la bivalenza del servizio prestato dagli operatori di elisoccorso dei VV.F., i quali curano sia il servizio di soccorso tecnico urgente, sia la sicurezza di ogni soggetto trasportato a bordo del proprio aeromobile (medici, pazienti, vigili del fuoco, etc.).

* * * * *

In limine

Il gravame di prime cure proposto da Freeair Helicopters s.p.a. è inammissibile e/o improcedibile per la mancata impugnazione della deliberazione C.r. della Liguria n. 8 del 28.2.2008, recante il «*PIANO SOCIOSANITARIO RELATIVO ALLA RETE DI CURA ED ASSISTENZA*», nonché di tutti gli atti ivi richiamati.

Invero, l'anzidetto atto regionale ha stabilito, al punto 5.2, paragrafo 3, che «*il servizio di Elisoccorso regionale è realizzato in collaborazione con i Vigili del Fuoco di Genova attraverso apposita convenzione approvata dalla Giunta regionale*» (doc. 6).

Di conseguenza, la delibera consiliare n. 8/'08 si configura come atto presupposto del-

la delibera di G.r. n. 318/'09, impugnata da controparte innanzi al primo Giudice, la quale – in ossequio, come si vedrà, anche al dato legislativo rinvenibile nell'art. 9, l.r. 5.5.1994, n. 24 – ha dato esecuzione al Piano regionale socio-sanitario relativo alla rete di cura ed assistenza.

Di qui, l'inammissibilità del gravame che mette in discussione la legittimità di scelte amministrative contenute nel provvedimento prodromico divenuto inoppugnabile: ciò, perché nessuna utilità sarebbe ritraibile dall'accoglimento della doglianza avverso l'atto consequenziale, stante la perdurante efficacia dell'atto presupposto.

* * * * *

Con salvezza di quanto precede, nei limiti dell'interesse degli oppositori, la sentenza qui impugnata deve comunque essere rescissa per le seguenti ragioni.

1.- Violazione artt. 2, 9, l.r. 5.5.1994, n. 24. Violazione degli artt. 1 e 24, d.lgs. n. 139. Violazione dell'art. 5, d.P.R. 27.3.1992. Violazione art. 15, l. n. 241/'90. Erroroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, illogicità e ingiustizia manifesta, perplessità e contraddittorietà dell'ordito decisionale del primo Giudice.

Ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, l.r. n. 24/'94, «*il SISTEMA DI EMERGENZA SANITARIA costituisce un sistema organizzativo di integrazione funzionale fra strutture ospedaliere ed extra ospedaliere finalizzato ad attuare interventi al verificarsi di urgenze e di emergenze sanitarie.*

Tale sistema si articola in due fasi FONDAMENTALI:

- fase ospedaliera;

- fase extraospedaliera».

In base al successivo art. 8, una delle componenti essenziali della fase extra-ospedaliera è costituita dai «MEZZI DI SOCCORSO», la cui disciplina è demandata all'articolo seguente.

In particolare, l'art. 9, comma 3, stabilisce che «il servizio di ELISOCORSO è svolto, di norma, sulla base di apposita convenzione stipulata dalla Giunta regionale con il CORPO DEI VIGILI DEL FUOCO».

In sostanza, il legislatore regionale, ai fini dello svolgimento del servizio *de quo*, ha opportunamente impresso al principio generale di cooperazione tra Regione e Corpo dei VV.F. un carattere di cogenza che può essere disatteso soltanto allorquando eventuali esigenze specifiche ne rendano inconfigurabile l'applicazione.

In effetti, al legislatore ligure non è affatto sfuggito che per l'esecuzione del servizio di elisoccorso urgente è essenziale che le due Amministrazioni sopra citate operino in piena conformità dei poteri e delle funzioni proprie e peculiari attribuite dalla legge: solo attraverso la loro collaborazione e la reciproca compenetrazione delle loro specifiche competenze si può favorire una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi di elisoccorso, soprattutto in presenza di situazioni emergenziali.

È appena il caso di soggiungere che la convenzione di cui è causa trova espressamente origine e fondamento normativo nel disegno del legislatore regionale (non censurabile in sede di legittimità) finalizzato, attraverso politiche di sinergie con i Vigili del Fuoco, a una immediata assistenza sanitaria in situazioni estreme, utilizzando le specifiche competenze in materia di soccorso del Corpo nazionale.

Ora, per quanto qui interessa, la peculiarità della suddetta convenzione discende dal decisivo rilievo per cui il rapporto tra l'Amministrazione regionale e il Corpo nazionale dei VV.F. si atteggia in maniera ben differente rispetto a quello che potrebbe essere intrattenuto dalla p.A. con altri imprenditori privati: infatti, la convenzione in questione, in quanto direttamente ed espressamente finalizzata ad obiettivi di tutela della salute è ordinata alla tutela di un interesse pubblico di rango superiore - o comunque diverso - da quello perseguito dalla Società Freeair Helicoptes.

Si vuol dire, cioè, che nel sistema delineato dall'ordinamento regionale per il servizio

di elisoccorso, si assiste alla c.d. pubblicizzazione di talune attività, cui il legislatore annette un ruolo strumentale per la realizzazione di obiettivi fondamentali della collettività.

In verità, esaminando lo schema di convenzione impugnato in prime cure, si può agevolmente derivare che la Regione non ha affatto inteso affidare (semplicemente) al Corpo dei VV.F. il mero servizio di trasporto mediante elicottero di persone necessitanti trattamenti sanitari urgenti (cd. “servizio di eliambulanza”), bensì – come peraltro ammesso dallo stesso primo Giudice – «il nucleo della convenzione consiste nel servizio di elisoccorso integrato da ulteriori prestazioni, riconducibili essenzialmente al soccorso in condizioni critiche. Prestazioni ulteriori [...] che vengono normalmente svolte dai Vigili del fuoco nell’ambito della propria attività ISTITUZIONALE».

Inoltre – come si è detto liminarmente – la deliberazione C.r. della Liguria n. 8 del 28.2.2008 (non impugnata) ha stabilito che «il servizio di Elisoccorso regionale è realizzato in collaborazione con i Vigili del Fuoco di Genova attraverso apposita convenzione approvata dalla Giunta regionale [...] e utilizza un aeromobile con base presso l’aeroporto di Sestri Ponente; entro il 2009, tenuto conto delle risorse disponibili, il servizio sarà potenziato con l’acquisizione di un secondo aeromobile da impiegarsi, sempre in collaborazione con i Vigili del Fuoco, nel territorio del Ponente ligure con base operativa presso l’aeroporto di Albenga» (così, al punto 5.2, paragrafo 3).

In effetti, in data 31.7.2008 è stata stipulata tra la Regione e il Ministero dell’Interno apposita convenzione (anch’essa non impugnata) per il «potenziamento del SERVIZIO CONGIUNTO elisoccorso integrato tecnico-sanitario a livello regionale in Liguria», con l’inserimento di un elicottero Augusta 109 nella flotta del Corpo dei VV.F., che – in ottemperanza a quanto prescritto dall’art. 1 della convenzione medesima – ha provveduto «ad iscrivere l’elicottero nel Registro degli Aeromobili del Ministero dell’Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco, S.P. e D.C. come AEROMOBILE

DI STATO» (cfr. pag. 4, primo capoverso: doc. 7).

Ciò, a ulteriore dimostrazione che quello di elisoccorso, in Liguria, è un “servizio congiunto” a cui concorrono due distinte Amministrazioni ognuna per le proprie competenze funzionali e istituzionali: l’una non può prescindere dall’altra e viceversa. Del resto – come si è detto – è il legislatore regionale a definire il “sistema di emergenza sanitaria” come «un sistema organizzativo di INTEGRAZIONE FUNZIONALE fra strutture ospedaliere ed extra ospedaliere» (art. 2, comma 1, l.r. n. 24/’94 cit.).

Non è, quindi, corretto quanto affermato dal primo Giudice – in richiamo della decisione n. 4539/’10 di codesto Ecc.mo Consesso – laddove ha sostenuto che, essendo il servizio *de quo* costituito dal cumulo tra il servizio di soccorso sanitario e quello tecnico urgente mediante elicottero, *«tale servizio (tecnico urgente) è pur di competenza del Corpo dei vigili del fuoco, ma il servizio a cui questo concorre [...] non attiene alla competenza “istituzionale” del Corpo»*.

In verità, sulla base del più sopra citato quadro normativo regionale della Liguria, non è il servizio di soccorso tecnico urgente che concorre con quello sanitario (di competenza regionale), ma entrambi concorrono, attesa la loro palese complementarietà, alla ottimale esecuzione del servizio di elisoccorso tecnico-sanitario, inteso nella sua “completezza funzionale”.

In virtù del d.lgs. n. 139/’06, il Corpo dei VV.F. è istituzionalmente deputato allo svolgimento del servizio di soccorso pubblico su tutto il territorio nazionale (cfr. art. 1).

Ai sensi dell’art. 24, d.lgs. n. 139/’06, «il Corpo nazionale, al fine di SALVAGUARDARE L’INCOLUMITÀ DELLE PERSONE e l’integrità dei beni, assicura gli interventi tecnici caratterizzati dal requisito dell’IMMEDIATEZZA DELLA PRESTAZIONE, per i quali siano richieste professionalità tecniche anche ad alto conte-

nuto specialistico ed idonee risorse strumentali, ed al medesimo fine effettua studi ed esami sperimentali e tecnici nello specifico settore» (comma 1).

«Ferme restando le competenze delle regioni [...] le strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale assicurano, al ricorrere delle condizioni di cui al comma 1, gli interventi tecnici urgenti di propria competenza diretti alla salvaguardia dell'incolumità delle persone e dell'integrità dei beni. Sulla base di preventivi accordi di programma, il Corpo nazionale pone, inoltre, a disposizione delle regioni risorse, mezzi e personale per gli interventi di lotta attiva contro gli incendi boschivi. Gli accordi di programma sono conclusi tra il Corpo nazionale e le regioni che vi abbiano interesse e debbono prevedere, per ciascun territorio, le risorse, i mezzi ed il personale del Corpo nazionale da mettere a disposizione. I relativi oneri finanziari sono a carico delle regioni» (comma 6).

«Il Corpo nazionale dispone di idonee risorse strumentali, di reparti mobili attrezzati in modo specifico per il soccorso di cui al comma 1, della componente aerea, nautica, di sommozzatori e di esperti appartenenti ai Centri telecomunicazioni, nonché di reti di telecomunicazioni dedicate a copertura nazionale e di una rete per il rilevamento della radioattività e di ogni altra risorsa tecnologica ed organizzativa idonea all'assolvimento dei compiti di istituto» (comma 7).

In sostanza, trasponendo le norme appena riportate nella vicenda in esame, nel rispetto delle competenze regionali, il Corpo dei VV.F. assolve ai propri compiti istituzionali ex artt. 1 e 24, citt., anche a mezzo dei propri aeromobili di Stato con cui trasporta chi si trovi in situazione di pericolo e necessiti di interventi sanitari urgenti. Inoltre, l'art. 24 cit. affida al Corpo nazionale gli interventi tecnici preordinati a salvaguardare l'incolumità delle persone caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione per i quali siano richieste professionalità ad alto contenuto specialistico ed idonee risorse strumentali.

Ebbene l'obiettivo fondamentale perseguito dalla convenzione gravata in prime cure è quello di coordinare gli interventi di soccorso tecnico urgente con quelli prettamente sanitari.

A tal fine la convenzione prevede l'immediata e simultanea attivazione di strutture rispettivamente deputate al servizio tecnico urgente ed al servizio di soccorso sanitario e la loro compenetrazione operativa grazie ad equipaggi misti e a specifici accordi operativi.

Tutto ciò non è minimamente preso in considerazione dalla sentenza opposta, che, in sostanza, da per scontato che la Regione Liguria abbia inteso rivolgersi al Corpo nazionale dei VV.F. semplicemente per dotarsi del mezzo aereo occorrente per lo svolgimento dell'attività di soccorso sanitario.

Invero, da un'approfondita lettura dell'anzidetta convenzione si deriva che essa ha per oggetto lo svolgimento di funzioni istituzionali e peculiari di ciascuna delle due Amministrazioni coinvolte, la cui sinergia operativa favorisce una maggiore efficienza ed efficacia del servizio di elisoccorso tecnico-sanitario in costanza di situazioni emergenziali.

Si può, quindi, affermare che la convenzione è lo strumento attraverso cui le due Amministrazioni firmatarie hanno inteso regolare la loro azione congiunta preordinata allo svolgimento del servizio pubblico *de quo* (affidato ad esse dal legislatore) e, dunque, a perseguire l'interesse pubblico alla cui tutela è finalizzata la propria attività istituzionale.

1.2.- Questa prospettazione, oltre ad esser stata condivisa inizialmente dal Tar Liguria (nella sentenza n. 1925/'08, poi riformata da codesto Consiglio di Stato), in realtà, è stata mutuata dalla Commissione Europea – adita proprio mediante reclamo della società Freeair Helicopters – la quale ha chiaramente qualificato la convenzione in esame come «*forma di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici*», entrambe compe-

tenti per la prestazione di servizi di soccorso alla persona in situazioni di emergenza: la Regione, per quanto concerne le prestazioni sanitarie; il Corpo nazionale, per quel che riguarda l'incolumità delle persone in situazioni di emergenza.

È dunque evidente la compenetrazione tra le reciproche competenze delle due Amministrazioni interessate nei casi in cui il bene "salute" è salvaguardato dall'immediatezza dell'intervento e/o dal superamento di ostacoli fisici ambientali assicurato dal mezzo aereo.

Allo stesso modo, il valore della "incolumità della persona" (di per sé legittimante l'intervento istituzionale da parte del Corpo dei V.FF.) è significativamente accresciuto dalla risposta sanitaria fornita dal personale medico regionale presente a bordo degli aeromobili dei VV.F. e dalle attrezzature sanitarie poste in dotazione (si pensi ai casi di risposta sanitaria urgente che riguardano soggetti politraumatizzati, gli infartuati, i colpiti da ischemia cerebrale, e a tutti quei casi in cui sussiste un pericolo di vita e la rapidità del soccorso tramite il mezzo aereo e il personale tecnico specializzato è decisivo per la tutela del bene-valore "incolumità/salute").

Tra l'altro, si deve recisamente ribadire che l'oggetto della convenzione *de qua* non è il trasporto sanitario ordinario, ma il trasporto sanitario urgente di soggetti di cui è minacciata la vita (anche per l'esistenza di condizioni ostili che richiedano mezzi tecnici particolari).

1.3.- Alla luce di quanto fin qui considerato, è evidente quindi che il servizio di elisoccorso tecnico-sanitario presenta profili funzionali di competenza esclusiva di entrambe le Amministrazioni coinvolte, che effettivamente si ripartiscono spese, compiti e responsabilità, come prevede l'**art. 15, l. n. 241/90**, secondo cui «*le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*».

In virtù della norma appena richiamata, l'accordo convenzionale tra le Amministra-

zioni interessate è lo strumento volto a garantire la forma di coordinamento per il soddisfacimento coordinato dei pubblici interessi affidati alle pp.AA. contraenti, escludendo la violazione della normativa in materia di pubblici appalti.

In effetti, l'ammissibilità di siffatti accordi è stata sancita da varie pronunce della Corte di Giustizia Europea, ove si afferma, con assoluta chiarezza, il principio secondo cui una p.A. può adempiere ai compiti ad essa attribuiti attraverso forme di organizzazione che non prevedono il ricorso al mercato esterno per procurarsi le prestazioni di cui necessita, sussistendo la discrezionalità di decidere di far fronte al fabbisogno tramite la collaborazione con altre autorità pubbliche (cfr. sentenza 13 novembre 2008, causa C-324/2007).

In una più recente pronuncia (Corte Giustizia 9.6.2009 – causa C-480/2006) il Giudice comunitario ha riconosciuto la legittimità di un accordo stipulato tra i Servizi per la nettezza urbana della città di Amburgo e quattro circoscrizioni amministrative cittadine relativo allo smaltimento dei rifiuti di queste ultime. La Corte ha espresso il giudizio di compatibilità dell'accordo di cooperazione orizzontale tra le due pp.AA., sussistendo le seguenti condizioni:

- ✓ sono coinvolte solo entità pubbliche;
- ✓ la cooperazione è finalizzata ad assicurare la realizzazione congiunta di un servizio pubblico con effettiva condivisione di compiti pubblici e responsabilità;
- ✓ la cooperazione comprende trasferimenti finanziari corrispondenti ai costi sostenuti per le prestazioni;
- ✓ vi è il perseguimento di interessi esclusivamente pubblicistici e sono assenti considerazioni di natura commerciale.

Ancora, si veda la decisione della Corte di Giustizia, Grande Sezione, 18/12/2007 C-523/03, che – nell'esaminare una vicenda molto simile a quella in discussione – ha affermato che «a) la circostanza che il Corpo dei Vigili del Fuoco di Dublino fornisca

“nell'esercizio delle proprie competenze, derivanti direttamente dalla legge, ed utilizzando i propri fondi” servizi di trasporto d'urgenza in ambulanza non configura un'aggiudicazione di appalti pubblici, benché tale Corpo “percepisca a tal fine un contributo versato dall'Autorità, che copre una parte delle spese corrispondenti al costo di tali servizi”; b) infatti, “la semplice esistenza, fra due enti pubblici, di un meccanismo di finanziamento riguardante servizi di tal genere non implica che le prestazioni di servizi in questione rappresentino una aggiudicazione di appalti pubblici che debba essere esaminata alla luce delle norme fondamentali del Trattato” e della direttiva 2004/18/CE».

Peraltro – come si è detto – la Commissione Europea, pronunciandosi su reclamo proposto dalla società Freeair Helicopters, ha escluso qualsivoglia elusione della normativa sovranazionale, ritenendo di dover ricordare che in tempi recenti la Corte di Giustizia è tornata a occuparsi del tema ribadendo che *«il diritto dell'Unione Europea in materia di appalti pubblici osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione senza previa gara di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscono tra loro una cooperazione, nel caso in cui – ciò che spetta al giudice del rinvio verificare – tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti»* (punto 40 della motivazione della sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione 19 dicembre 2012, nella causa C-159/11 intervenuta proprio in relazione ad un rinvio pregiudiziale disposto da codesto Consiglio).

Nella vicenda in esame, sussistono i requisiti di ammissibilità dell'**accordo di cooperazione** individuati dalla Corte di Giustizia: oltre al perseguimento di comuni interessi pubblicistici compresi nelle competenze istituzionali delle pp.AA., sussiste nel caso di specie altresì l'ulteriore requisito dell'assenza di corrispettivo (come correttamente

riconosciuto dalla sentenza gravata).

Di qui la manifesta erroneità della sentenza gravata che merita pertanto di essere annullata e/o riformata.

2.- Violazione degli artt. 1 e 24, d.lgs. n. 139. Violazione degli artt. 744 e 748 cod. nav.. Violazione dei principi e delle note della Commissione europea 23.2.2012 e del 17.1.2012. Erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, carenza di motivazione, illogicità e ingiustizia manifesta, perplessità e contraddittorietà dell'ordito decisionale del primo Giudice.

2.1.- Con riferimento al *thema decidendum* si deve altresì segnalare che – come si è detto – della questione è stata già investita anche la Commissione Europea, la quale con nota del 23.2.2012 (doc. 8) – in merito alla presunta incompetenza istituzionale del Corpo dei VV.F. a prestare il servizio di elisoccorso – non ha affatto ritenuto che le osservazioni della difesa della società Freeair Helicopters facessero venir meno la natura essenziale del servizio effettuato insieme alla Regione Liguria: soccorso alle persone in condizioni di difficoltà e in situazioni di emergenza e urgenza.

Nell'anzidetta pronuncia – confermando l'archiviazione del caso sottoposto alla sua attenzione con precedente nota del 17.1.2012 e ribadendo la legittimità della forma di coordinamento adottata dalle Amministrazioni nell'esercizio della stessa competenza – la Commissione Europea ha recisamente affermato che «tali attività sono inequivocabilmente espressione della competenza del Corpo dei Vigili del Fuoco, che ha ad oggetto interventi realizzati “al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone” e “caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione” (artt. 1 e 24 del d. lgs. 139/2006 sulla disciplina delle funzioni e delle competenze dei Vigili del Fuoco)».

L'attività di soccorso urgente di cui alla convenzione *de qua* riguarda precipuamente interventi di "soccorso pubblico", realizzati cioè al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione, e si in-

quadra pienamente nella competenza istituzionale dei Vigili del Fuoco *ex art. 24, d.lgs. 139/'06*.

Il Corpo nazionale svolge gli anzidetti compiti anche attraverso il servizio di eli soccorso reso dalla propria flotta aerea.

A tal proposito, appaiono più che pertinenti talune considerazioni di carattere tecnico-operativo.

Il Corpo dei VV.F. dispiega su tutto il territorio nazionale un servizio di soccorso eli-trasportato ordinariamente prestato da un equipaggio di volo (tipicamente su AB412 o A109) integrato da due elisoccorritori, adeguatamente formati per operare in scenari complessi (con specializzazione denominata SAF-2B) e, nei casi richiesti, da due specialisti sommozzatori, in modo da garantire missioni di soccorso a medio raggio in ambiente terrestre impervio ed ostile, con o senza il supporto di squadre terrestri, o in ambiente acquatico.

In ragione degli scenari ipotizzati e della natura del soccorso, il servizio può assumere una qualificazione HSR (Helicopter Search and Rescue) o SAR (Search and Rescue).

Nelle regioni in cui sussiste un rapporto di cooperazione, l'equipaggio opera anche in configurazione HEMTS (Helicopter Emergency Medical and Technical Service), laddove l'equipaggio VV.F. è integrato da una *equipe* medica del "servizio 118".

Detto servizio, espletato anche nell'ambito della convenzione *de qua* non è (e non può essere) classificato come semplice "servizio di eliambulanza": quest'ultimo, invero, rappresenta solo una parte residuale ed accessoria del complessivo servizio espletato dal Corpo nazionale dei VV.F. e destinato a permettere, con tutti gli strumenti e le modalità operative a disposizione, la salvaguardia dell'incolumità delle persone in situazioni di emergenza.

Il servizio d'emergenza tecnica con elicottero, effettuato attraverso la collaborazione tra Corpo dei VV.F. e S.S.R. della Liguria (denominato HETMS) si distingue dai più

comuni servizi HSR e HEMS, perché prevede e consente l'immediata e simultanea attivazione di strutture rispettivamente deputate al servizio di soccorso pubblico e al servizio di soccorso sanitario, mediante la loro compenetrazione operativa, realizzata attraverso equipaggi misti e specifici accordi operativi.

Il Corpo nazionale fornisce la base operativa e il mezzo aereo, con il personale per la sua condotta e gestione.

Il servizio pubblico oggetto della convenzione realizza pienamente gli scopi e le missioni di interesse comune agli Enti stipulanti, configurandosi l'elisoccorso tecnico-sanitario quale vera e propria attività di cooperazione per la realizzazione di competenze istituzionali di servizio pubblico, proprie rispettivamente di Regione e Vigili del Fuoco.

Del resto, la salvaguardia della vita delle persone soccorse può essere garantita efficacemente dal contestuale ed immediato intervento di soccorso tecnico e di soccorso sanitario.

Le stesse circolari emanate dall'ENAC (in particolare, la OPV 18: doc. 9), quando si riferiscono al rapporto tra il servizio di elisoccorso sanitario (HEMS) e quello tecnico di ricerca e soccorso (SAR), rappresentano che *«la situazione orografica italiana e l'obiettivo difficoltà che talvolta insorge nel classificare una missione di tipo misto (nel quale si fondono l'aspetto dell'ambiente ostile e l'emergenza sanitaria) hanno determinato in estese zone del Paese una sostanziale sovrapposizione tra missione HEMS e missioni SAR. Pertanto, l'ENAC riconosce che, a fronte di una determinata emergenza sanitaria, il teatro operativo in cui si svolge il recupero dell'infortunato possa configurare un intervento di soccorso, piuttosto che un'operazione HEMS»* (così, a pag. 11).

Nel caso della Regione Liguria, in particolare, l'orografia del territorio è tale che il contemporaneo intervento di diversi mezzi aerei, rispettivamente deputati al soccorso tecnico e al soccorso sanitario, non solo costituisce un inutile e dannoso aggravio di

costi per la p.A., ma può altresì creare situazioni di possibile conflitto in spazi aerei angusti, con incremento del pericolo di collisioni.

Attraverso il servizio di soccorso integrato, invece, vi è la possibilità di operare indifferentemente in ambiente marino o in ambiente collinare e montano.

In caso di incidenti, possono giungere rapidamente sul luogo dell'evento sia la componente sanitaria che quella tecnica, in possesso delle risorse più idonee per affrontare le varie problematiche che possono presentarsi.

Inoltre, la presenza di un equipaggio misto rende ancor più efficace anche il coordinamento del soccorso stesso, sia consentendo uno scambio di informazioni immediato, sia facilitando il collegamento con personale che può intervenire da terra.

Deve anzi rimarcarsi con forza – a confutazione di quanto prospettato dal primo Giudice – che non sempre può facilmente scindersi l'intervento sanitario dal soccorso tecnico urgente di competenza esclusiva dei Vigili del fuoco.

È importante segnalare che l'attività in parola si è sempre dimostrata pienamente efficace: la collaborazione tra gli enti ha permesso di offrire in Liguria un servizio di eli-soccorso di elevata qualità proprio perché si tratta di collaborazione tra i migliori professionisti del soccorso, capaci di intervenire nei molteplici scenari che quotidianamente si presentano, avendo sempre a disposizione le professionalità necessarie.

L'attività di soccorso oggetto della convenzione *de qua* realizza una forma di coordinamento nell'esercizio di competenze istituzionali comuni ad entrambe le parti e, per le modalità esecutive in cui essa si svolge, assume carattere necessariamente unitario e inscindibile, configurando propriamente un modulo operativo innovativo e maggiormente efficace per l'attuazione degli interventi urgenti finalizzati alla salvaguardia della vita e dell'incolumità delle persone.

La sentenza odiernamente opposta richiama la pronuncia di codesto Ecc.mo Consiglio di Stato n. 4539/'10 (avverso la quale è stata interposta autonoma opposizione

ex art. 108, c.p.a.), secondo cui gli elicotteri dei Vigili del Fuoco, nell'espletamento del predetto servizio, non sarebbero qualificabili come "aeromobili di Stato" in quanto il servizio a cui concorre il Corpo nazionale non attiene alla sua competenza istituzionale.

In realtà, in disparte quanto detto *supra* in ordine alla inequivocabile competenza istituzionale del Corpo dei VV.F. per quanto riguarda gli interventi finalizzati alla "salvaguardia dell'incolumità delle persone" e caratterizzati dal requisito della "immediatezza della prestazione", comunque, bisognerebbe evidenziare che le attività svolte dai VV.F. nell'ambito del servizio di elisoccorso non possono non denotare le caratteristiche del "servizio di Stato", in quanto l'attività svolta da mezzi appartenenti allo Stato non perde la propria connotazione naturale e istituzionale per il solo fatto di contribuire alla migliore erogazione di un servizio di competenza regionale.

In ogni modo, l'attività prestata nell'ambito del servizio *de quo* ben può essere considerata di pubblico interesse e, come tale, rientrare nell'«altro servizio di Stato» di cui all'ultima parte del primo comma dell'art. 744 cod. nav..

Di qui, la necessità di annullare e/o riformare la qui impugnata sentenza.

2.2.- Con salvezza di quanto precede, è necessario al postutto e in via gradata osservare quanto segue.

Il Giudice amministrativo tralascia di considerare il dettato del successivo art. 748 cod. nav., in base al quale, salva diversa disposizione, non si applicano le norme del codice della navigazione agli aeromobili del Corpo dei Vigili del Fuoco, a prescindere dalla loro qualificazione come aeromobili di Stato.

La disposizione in esame, infatti, non contiene alcun riferimento al concetto di "aeromobile di Stato" ed esenta dall'applicazione del codice della navigazione alcune categorie di aeromobili sulla base della sola appartenenza a specifici Corpi dello Stato.

Da una lettura sistematica delle disposizioni sopra citate (artt. 744 e 748 cod. nav.) ri-

sulta, peraltro, che la categoria di aeromobili esentata dal rispetto del codice della navigazione non coincide del tutto con quella di aeromobile di Stato di cui all'art. 744, primo comma.

Ciò sta a significare che l'attività comunque prestata da velivoli dei Vigili del fuoco non può mai, per espresso disposto normativo, soggiacere alle regole generali dettate per la navigazione aerea civile.

Gli aeromobili del Corpo nazionale, in quanto tali, sono esentati dall'osservanza delle disposizioni del codice della navigazione e per essi è prevista una specifica regolamentazione di competenza dell'Amministrazione di appartenenza.

Infatti, gli aeromobili VV.F. – al pari di quelli delle Forze armate e degli altri Corpi dello Stato – garantiscono «un adeguato livello di sicurezza, individuato secondo le speciali regolamentazioni adottate dalle competenti Amministrazioni dello Stato» (così, l'art. 748, comma 3, cit.).

Quando le attività aeronautiche (nelle quali pure si inquadra l'attività HEMS) sono, invece, svolte da soggetti privati, lo Stato assicura adeguati livelli di sicurezza attraverso l'ENAC, autorità aeronautica competente per l'aviazione civile.

Deve sottolinearsi, peraltro, che i voli operativi effettuati dal Corpo nell'ambito dell'attività di soccorso tecnico urgente soggiacciono alla normativa operativa emanata dall'Amministrazione della Difesa per i voli operativi degli aeromobili di Stato (*buster air traffic*), che attribuisce agli stessi priorità assoluta rispetto ad ogni altro traffico civile.

Con la stessa Amministrazione della Difesa, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ha in essere un rapporto di collaborazione in campo aeronautico per quanto riguarda i settori operativo, addestrativo, tecnico, logistico, giuridico e sanitario, anche attraverso la presenza all'interno del Dipartimento dei vigili del Fuoco di esperti del Ministero della difesa.

L'organizzazione tecnico-operativa della componente aerea del Corpo, dovendo rispondere, in termini di capacità d'intervento, a superiori esigenze di sicurezza e tutela della collettività, è assolutamente adeguata rispetto alle complesse attività svolte e alla molteplicità degli scenari nei quali i VV.F. sono chiamati ad intervenire sull'intero territorio nazionale (calamità naturali, rischi rilevanti dovuti all'attività antropica, incendi boschivi, soccorso a persona, concorso nel soccorso in mare, soccorso in quota, etc.).

A titolo meramente esemplificativo, si evidenzia che le dotazioni previste dal manuale operativo dei Vigili del Fuoco, con riferimento ai voli di soccorso, comprendono le figure del pilota, del copilota e di uno specialista, a differenza di quanto previsto in ambito civile, dove, in base alla circolare ENAC OPV-18 A, con riferimento alle dotazioni di personale a bordo degli elicotteri svolgenti attività di tipo HEMS, è contemplato un solo membro dell'equipaggio in funzione di pilota.

Tutto il personale di volo è sottoposto annualmente agli accertamenti psicoattitudinali presso l'istituto medico legale dell'Aeronautica militare.

Tutto il personale del Corpo viene selezionato, addestrato e certificato per lo svolgimento delle diverse attività di soccorso con corsi approvati in ambito militare o civile. Il livello di sicurezza garantito dagli aeromobili dei VV.F. è, peraltro, confermato dall'esiguo numero di incidenti aeronautici occorsi nella storia della componente aerea VV.F., istituita nel 1954, ben prima rispetto ad ogni altra organizzazione di elisoccorso civile e seconda solo all'Aeronautica militare nell'ambito dello Stato.

In ogni caso, gli aeromobili del Corpo omologati dall'ENAC, vengono annualmente sottoposti, su base convenzionale, a verifiche tecniche da parte dello stesso Ente che si esprime sul rispetto degli *standards* di aereonavigabilità (ad es. direttive di aereonavigabilità, programma di manutenzione, condizioni generali, prove di volo).

Ad oggi le verifiche tecniche effettuate dall'ENAC attestano il puntuale rispetto della

normativa di sicurezza dell'attività oggetto del rapporto convenzionale in contestazione. Sia consentita un'ultima considerazione.

Deve evidenziarsi che lo stesso codice della navigazione prevede, all'art. 746, la possibilità di equiparazione agli aeromobili di Stato dei velivoli che, pur di proprietà privata, siano adibiti a un servizio di Stato di carattere non commerciale: in proposito, il Ministero delle Infrastrutture, con proprio atto di indirizzo del 4 agosto 1998, ha disposto che gli aeromobili adibiti al servizio pubblico di eliambulanza per conto delle Regioni siano considerati aeromobili di Stato.

Sarebbe, pertanto, paradossale che siffatta equiparazione possa valere per i velivoli privati e non anche per quelli del Corpo dei VV.F. che operano in concorso con la Regione nel servizio integrato di elisoccorso tecnico sanitario.

Si rammenta, da ultimo, che la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23.9.2011 in materia di trasporto aereo di Stato prevede che *«il trasporto aereo di Stato per ragioni sanitarie d'urgenza, nel rispetto dell'art. 32 della Costituzione, è disposto, limitatamente all'ambito nazionale, in favore di cittadini italiani gravemente ammalati o traumatizzati, nei casi di imminente pericolo di vita accertato dalla struttura sanitaria pubblica competente, quando sia stato verificato che non siano trasportabili con altri mezzi e non sussista, nel luogo ove si trovano, la possibilità di fornire adeguata assistenza»* (cfr. art. 4: doc. 10).

È di tutta evidenza che tale attività non rientra tra le competenze istituzionali di nessuno degli enti indicati dall'art. 744, ma viene ad essi affidata in ragione delle caratteristiche di urgenza dell'intervento, la cui effettuazione non comporta un cambio di qualifica dell'aeromobile né di regime a cui esso è sottoposto.

In definitiva, la *ratio* sottesa al vigente impianto normativo e legislativo è certamente quella di privilegiare la tutela dell'incolumità delle persone, che rientra nella *mission* istituzionalmente affidata al Corpo nazionale dei VV.F..

In ogni caso, occorre ribadirlo con forza, la preparazione professionale, la specifica competenza e l'esperienza maturata dal personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco in materia di elisoccorso non può essere neppure minimamente paragonata a quella dei volontari di una qualsiasi associazione.

Da ciò deriva la necessità di annullare e/o riformare l'impugnata sentenza del TAR Genova, II, n. 1514/2012.

* * * * *

Alla luce delle suesposte considerazioni, la sentenza impugnata deve essere annullata e/o dichiarata inefficace e/o riformata nella parte in cui ha ritenuto erroneamente che «*i velivoli impiegati dal Corpo nel servizio in parola non rientrano negli "aeromobili di Stato"*» e laddove ha ritenuto che il servizio di elisoccorso svolto dal Corpo dei VV.F. «*non attiene alla competenza "istituzionale" del Corpo*» medesimo.

Pertanto,

si chiede

che codesto Ecc.mo Consiglio di Stato voglia accogliere il suesteso ricorso in opposizione *ex art. 109, comma 2, c.p.a.* e, per l'effetto, rescindere la sentenza gravata e respingere il ricorso di primo grado, dichiarando la piena legittimità della delibera di G.r. n. 318/'09 impugnata in prime cure.

Con vittoria di spese e competenze di lite.

Ai sensi del d.P.R. n. 115/'02, la proposizione del suesteso ricorso in opposizione di terzo determina il pagamento del contributo unificato nella misura pari a € 975,00, anche alla luce del valore indeterminabile della controversia.

Roma, 7.6.2013

Avv. Roberto De Giuseppe

Avv. Matteo Sanapo

Avv. Giulio Micioni



RELAZIONE TECNICA

A seguito di mandato conferito dal CO.NA.PO. Sindacato Autonomo dei Vigili del Fuoco, in persona del Segretario Generale, sig. Antonio Brizzi, con sede in Aulla (MS), al Vico del Fiore n.21/23, la presente relazione è redatta dal sottoscritto Dott. Valentina Sabato, laureata in Ingegneria per L'Ambiente e il Territorio, specializzato e "CBRN Threat and Territorial Security; Italian Risk Scenarios and Emergency Management System" assistente presso l'Università di Roma Tor Vergata al corso di "Pianificazione degli Interventi per la Sicurezza del Territorio", Consigliere del Direttivo dell'Osservatorio per la Sicurezza e Difesa CBRNe – OSDIFE, consulente tecnico dell'Istituto di Studi e Ricerche sulla Protezione Civile e Difesa Civile - ISPRO, collaboratore dell'Università di Tor Vergata e del Dipartimento della Protezione civile nella stesura del Piano di gestione del G8 - L'Aquila del 2009, al fine di valutare le possibili conseguenze delle sentenze del Consiglio di Stato, V, n. 4539/'10 e TAR Genova n. 1514/'12, le quali risultano erranee sia nella impostazione tecnico-giuridica, sia con riferimento alla prassi operativa e sostanziale.

PREMESSA

Agire in emergenza vuol dire agire al meglio senza "perdere" tempo a pensare. Questo approccio pur apparendo un ossimoro è in realtà l'unica strategia possibile per affrontare efficacemente una situazione di emergenza.

L'attività di soccorso richiede l'espletamento di diversi compiti e attività e per tale ragione è necessaria la collaborazione di più attori. Ognuna delle parti infatti possiede specifiche e affinate peculiarità tali da garantire un soccorso efficiente ed efficace. Stante l'indiscussa necessità di usufruire del contributo di ognuno è d'obbligo che vi sia un organo superiore cui compete la

direzione e il coordinamento delle misure di intervento. La superiorità di cui sopra deve essere dettata non solo dalle capacità operative possedute ma anche e soprattutto dalla priorità con cui certe azioni devono essere messe in campo come ad esempio la messa in sicurezza dell'ambiente onde evitare di dover soccorrere il soccorritore, nonché da una articolata visione d'insieme che può avere solo chi è in grado di affrontare situazioni molto diverse tra loro, in contesti non solo eterogenei e complessi ma capaci di evolversi nelle situazioni più disparate.

Un approccio di questo genere ha come presupposto una adeguata conoscenza dei possibili scenari e di tutte le probabili conseguenze derivanti da un errato succedersi delle operazioni di soccorso.

Le attività di elisoccorso in Italia

Come si legge dalle “Linee guida per l'organizzazione dei servizi di soccorso sanitario con elicottero” (Rep. N.2200 del 3 Febbraio 2005), le attività di soccorso sanitario effettuate con l'impiego di elicotteri ha due principali obiettivi: garantire un servizio di alto livello con tempi di intervento molto rapidi soprattutto in zone isolate e/o remote e consentire una veloce ospedalizzazione della vittima nella struttura sanitaria più idonea anche se questa è distante dal luogo dell'incidente.

Tale modalità di trasferimento dei feriti non solo è molto più rapida di qualsiasi altro vettore ma è anche potenzialmente meno rischiosa soprattutto per i pazienti politraumatizzati; qui infatti le sollecitazioni cinetiche sono sensibilmente minori.

Gli interventi di elisoccorso possono essere classificabili come segue:

- interventi HEMS (Helicopter Emergency Medical Service,), servizio di emergenza medico con elicottero-eliambulanza, che ha lo scopo di facilitare l'assistenza sanitaria d'emergenza, anche con tecniche speciali, dove è essenziale il trasporto rapido ed immediato di:
 - a. personale sanitario
 - b. equipaggiamento sanitario
 - c. persone malate o infortunate
 - d. attrezzature, sangue, organi, farmaci

L'attività HEMS in Italia è normata da regolamento ENAC “Norme operative per il servizio medico di emergenza con elicotteri” ed.2 del 1° Marzo 2004 e dalla relativa circolare applicativa ENAC OPV 18 del 26 Maggio 2004.

- interventi HSR o SAR (Helicopter Search and Rescue) detti anche HEMTS (HEM Technical S), ha lo scopo di dare immediata assistenza alle persone minacciate da grave pericolo o da un ambiente ostile. Il servizio HSR-SAR è regolamentato dalla Direttiva Dirigenziale n. 41/6821M3E del Ministero dei Trasporti.
- interventi HAA (Helicopter Air Ambulance flight), ha lo scopo di facilitare l'assistenza sanitaria, in un volo normalmente pianificato in anticipo, dove non è essenziale un immediato e rapido trasporto (come nel caso HEMS) e rientra nella normativa per il Trasporto Pubblico Passeggeri (JAR OPS3)

Le suddette linee guida prevedono l'impiego di aeromobili nei seguenti casi:

- a. Intervento di tipo "*primario*" ovvero in caso di soccorso sanitario extra ospedaliero che prevede il trattamento e l'eventuale trasferimento del paziente dal luogo in cui si è verificato l'evento acuto al presidio ospedaliero più idoneo; ciò vale per tutte le situazioni e per tutte quelle patologie che mettono a rischio la sopravvivenza di una singola persona o di una collettività, eventualmente in collaborazione con altri enti preposti alla fase di salvataggio.
- b. Intervento di tipo "*secondario*" anche programmabile, ovvero trasferimento di pazienti critici da ospedale ad ospedale
- c. Salvataggio, soccorso e trasporto in occasione di emergenza di massa
- d. Trasporto urgente di sangue, plasma e loro derivati, antidoti e farmaci rari (qualora non disponibili altri mezzi alternativi)
- e. Trasporto urgente di equipe e materiale ai fini di prelievo o trapianto d'organi o tessuti
- f. Esercitazioni ed attività formative del personale nel pieno rispetto dell'operatività.

L'impiego di tali mezzi, recitano le linee guida, è elusivamente disposto dalla Centrale Operativa "118" competente per territorio, sulla base di protocolli condivisi a livello regionale o di Provincia autonoma.

Va inoltre tenuto conto del fatto che in relazione alle necessità di effettuare missioni di soccorso in ambiente montano, marino, lacustre o fluviale dovranno essere redatti appositi protocolli operativi in collaborazione con i responsabili degli Enti deputati al soccorso tecnico quali ad esempio Vigili del Fuoco, Corpo Forestale dello Stato Capitanerie di Porto, Guardia Costiera, ecc.

Vengono definite anche le caratteristiche di base che devono avere gli elicotteri impiegati:

- Soddisfare i requisiti previsti nelle normative e disposizioni aeronautiche vigenti
- Avere prestazioni certificate, in grado di permettere l'operatività richiesta

-
- Essere dotati di sistemi di sicurezza per l'equipaggio e per i pazienti.

Oltre all'equipaggio di condotta ed al paziente barellato (uno o due barelle certificate) il mezzo deve poter ospitare gli operatori sanitari e/o il personale specializzato previsto dalle norme vigenti, garantendo la possibilità di erogare l'assistenza sanitaria.

Inoltre è necessario che l'aeromobile:

- Consentisca un agevole accesso durante le operazioni di imbarco e sbarco delle barelle
- Sia predisposto per l'installazione di pattini antiaffondamento e dotato di verricello o gancio baricentrico (per volo HSR-SAR)
- Abbia un sistema radio di bordo che garantisca la conferenza tra tutti i componenti dell'equipaggio, le comunicazioni con i mezzi di Soccorso terrestre e con le Centrali Operative, nonché il collegamento fra operatore al verricello o al gancio baricentrico, pilota e personale di soccorso
- Possieda un sistema di ossigeno terapia medica, secondo la normativa aeronautica, attrezzature e presidi sanitari per la stabilizzazione di pazienti critici. Tali attrezzature ancorate a bordo, secondo norma, devono essere asportabili per l'impiego sul terreno, essere idonee per missioni in ambiente ostile e per il equipaggiamenti sanitari; se ne deve inoltre dimostrare la compatibilità elettromagnetica

L'organizzazione del servizio di elisoccorso sul territorio nazionale è quindi organizzato su base regionale o provinciale.

Generalmente, essendo tale servizio fornito alla Pubblica Amministrazione da ditte private con un rapporto di tipo "chiavi in mano", la qualità dello stesso è la sua gestione economica sono fortemente dipendenti dalla stesura del capitolato speciale di appalto in cui sono elencate le prescrizioni che la Ditta appaltatrice deve rispettare.

Per garantire il servizio sanitario di elisoccorso, le Regioni devono affrontare cospicui oneri finanziari. I costi relativi alla gestione del servizio sono riconducibili a due sfere: la gestione della base e i costi relativi al personale sanitario e alle attrezzature. Tali oneri dipendono ovviamente dal velivolo e dalle ore di servizio (orario diurno o h24) ma può variare, per le ditte private, da 1.300 finanche a circa 4.000 € per ora di volo per un totale anno di 15 – 20 milioni di euro.

Qualora il servizio di elisoccorso integrato venisse affidato al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco tali oneri subirebbero una riduzione dal 50 al 75% circa poiché prevedono, da parte della regione/provincia il versamento di un parziale contributo spese.

Va altresì sottolineato, che fatta eccezione per la Regione Lombardia, in tutte le altre realtà, qualora il servizio di elisoccorso risultasse non necessario, le spese di quest'ultimo sarebbero a carico del richiedente, ovvero del pubblico cittadino. Come pocanzi detto tali costi vanno da un minimo di 65 € al minuto ad un massimo di circa 200 €, la forbice dei costi risulta così ampia non solo per il tipo di soccorso prestato ma anche per via del fatto che se il luogo in cui viene espletato il servizio è esterno alla regione di riferimento della base elicotterista i costi per ora di volo subiscono una vertiginosa impennata verso l'alto. Risulta infatti che qualora un cittadino facesse richiesta di un intervento con elisoccorso e la sua regione di appartenenza non disponesse di tale servizio, si dovrebbe far ricorso a qualche realtà limitrofa con il risultato di veder raddoppiare il costo al minuto del servizio reso.

Va inoltre evidenziato che qualora venisse prestato un servizio di elisoccorso tecnico integrato a persone che non necessitano di cure mediche urgenti, ma che si trovano piuttosto in una situazione di difficoltà generica, quale ad esempio lo smarrimento, l'impossibilità di proseguire la propria marcia per problemi tecnici o di affaticamento, l'utente del servizio dovrà farsi pieno carico del costo dell'intervento. In tali casi infatti viene applicata la procedura normalmente prevista in ogni reparto di pronto soccorso dal Servizio Sanitario Nazionale addebitando cioè al cittadino il costo delle prestazioni mediche risultate non urgenti.

La sopracitata procedura non viene però applicata in Liguria, qui infatti il servizio reso dagli elicotteristi dei Vigili del Fuoco è solo di tipo HETMS, ovvero di un soccorso integrato (tecnico e medico).

L'affidamento del servizio ai VV.F. ha quindi il duplice beneficio di contenere le spese dell'Amministrazione e assicurare ai propri cittadini un servizio integrato di elisoccorso di alto livello tra Vigili del Fuoco e Servizio Sanitario.

Nello specifico, il Servizio HETMS (Servizio di Emergenza Tecnico Medico con Elicottero) effettuato dal CNVVF in collaborazione con il Servizio Sanitario è finalizzato ad assicurare il tempestivo intervento di soccorso per garantire l'incolumità e la tutela delle funzioni di soccorso tecnico e sanitario, nonché l'eventuale trasporto assistito al presidio ospedaliero idoneo a consentire nel modo più rapido e razionale l'intervento diagnostico – terapeutico.

Tale modalità di espletamento del servizio offre altresì dei benefici al cittadino derivanti per lo più dalla rapidità, completezza ed efficacia del soccorso, da una più stretta collaborazione tra enti pubblici con conseguente integrazione della professionalità specialistica e dell'esperienza del rispettivo personale.

Nel caso in cui il servizio di elisoccorso venisse affidato ad una ditta privata, nella scelta della stessa, l'amministrazione dovrebbe tener conto di due fattori determinanti: durante le missioni, sul velivolo, ci deve essere la presenza del personale preposto alla sicurezza oltre che del tecnico di bordo deputato a curare la manutenzione del mezzo e responsabile della sicurezza di terra durante le manovre di atterraggio e decollo al fine di garantire la sicurezza degli operatori e dei pazienti e la maturata esperienza dei piloti in termini di ore di volo accumulate tanto in servizi ordinari (HAA, HEMS) quanto in operazioni specifiche di soccorso tecnico urgente (HEMTS).

Se il tecnico di bordo riveste un ruolo chiave durante le complesse attività di soccorso con il verricello e/o con il gancio baricentrico perchè la sua presenza spesso è risultata fondamentale per terminare la missione in sicurezza effettuando riparazioni e controlli che altrimenti avrebbero compromesso il buon esito della missione stessa, medesimo discorso va applicato alla presenza all'interno dell'equipaggio del personale preposto alla sicurezza per le operazioni di soccorso a terra. Sebbene questo sia obbligatorio ai sensi del Dlg. 81, le ditte private non sono tenute per legge a prevederne la presenza a bordo mentre i Vigili del Fuoco, quali soccorritori tecnici sono una figura perfettamente competente in termini di sicurezza in base ai requisiti richiesti del Dlg. 81.

Secondo quanto stabilito dall'ENAC – Ente Nazionale Aviazione Civile – gli elicotteri deputati a svolgere funzioni del tipo HEMS sono tenuti ad avere a bordo un solo membro di equipaggio in funzione di pilota e un tecnico di bordo.

Per quanto attiene invece la struttura di equipaggio di volo dei Vigili del Fuoco, per ogni velivolo, risulta composta da personale misto (VVF e sanitario) per un totale di 7 membri tra personale dei VVF e operatori sanitari.

Grazie al proprio assetto organizzativo e alla mission istituzionale i Vigili del Fuoco hanno capacità e competenze tecniche e strumentali capaci di assicurare alla cittadinanza qualsiasi tipo servizio di elisoccorso (HAA, HEMS e soprattutto HEMTS).

Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Il Ministero dell'Interno è l'organo dello Stato che, per mezzo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (CNVVF), svolge attività di difesa civile, di servizio di soccorso pubblico e di prevenzione ed estinzione degli incendi su tutto il territorio nazionale, nonché le altre attività assegnate al CNVVF dalle leggi e dai regolamenti vigenti. Questi infatti ha il ruolo di componente fondamentale del servizio di protezione civile e di difesa civile con il compito di garantire gli interventi tecnici caratterizzati dal requisito dell'immediatezza e di dirigere gli interventi di primo soccorso.

Così come stabilito dalle normative vigenti, il CNVVF è formato, oltre che da un Ufficio Centrale Ispettivo e Direzione Centrali, anche da una serie di strutture periferiche che hanno il compito di assicurare una capillare copertura del territorio nazionale, tali strutture sono:

- 18 Direzioni regionali di livello dirigenziale generale con il compito di svolgere in ambito regionale le competenze che il CNVVF ha a livello nazionale
- 102 Comandi provinciali per l'espletamento in ambito provinciale dei compiti di difesa civile e soccorso pubblico
- Circa 334 Distretti, distaccamenti permanenti e posti di vigilanza alle dipendenze dei comandi provinciali e siti in Comuni diversi da quelli Capoluogo in base a criteri tecnico-operativi. Vi sono inoltre, 33 distaccamenti aeroportuali negli aeroporti di primario interesse nazionale e 25 distaccamenti portuali.
- Reparti e nuclei speciali per particolari attività operative che richiedono l'impiego di personale specificatamente preparato, nonché l'ausilio di mezzi speciali o di animali (12 nuclei elicotteri, 32 nuclei sommozzatori, 22 nuclei telecomunicazione, nuclei SAF provinciali e nuclei NBCR).

A tali distretti e distaccamenti permanenti si affiancano circa 256 distaccamenti volontari e che quindi per la loro natura di volontari offrono un servizio discontinuo.

Tutte le strutture centrali e periferiche, al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, assicurano gli interventi tecnici caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione, per i quali siano richieste professionalità tecniche anche ad alto contenuto specialistico ed idonee risorse strumentali, ed al medesimo fine effettuano studi ed esami sperimentali e tecnici nello specifico settore.

Gli interventi tecnici di soccorso pubblico comprendono: le opere tecniche di soccorso in occasione di incendi, di incontrollati rilasci di energia, di improvviso o minacciante crollo strutturale, di frane,

di piene, di alluvioni o di altra pubblica calamità, le opere tecniche di contrasto dei rischi derivanti dall'impiego di energia nucleare e dall'uso di sostanze batteriologiche, chimiche e radiologiche.

Per quanto riguarda la difesa civile, il CNVVF si deve occupare di:

- fronteggiare, mediante presidi sul territorio, i rischi non convenzionali derivanti da eventuali atti criminosi compiuti in danno di persone o beni con l'uso di armi nucleari, batteriologiche, chimiche e radiologiche;
- concorrere alla preparazione di unità di antincendi per le Forze Armate;
- concorrere alla predisposizione dei piani nazionali e territoriali di difesa civile;
- provvedere all'approntamento dei servizi relativi all'addestramento e all'impiego delle unità preposte alla protezione della popolazione civile, ivi compresa l'attività esercitativa in caso di eventi bellici;
- partecipa, con i propri rappresentanti agli organi collegiali competenti in materia di difesa civile.

In caso di eventi di protezione civile, il CNVVF opera come componente fondamentale del Servizio Nazionale della Protezione Civile, ai sensi dell'articolo 11 della *legge 24 febbraio 1992, n.225*, e quindi deve assicurare la direzione degli interventi tecnici di "primo soccorso" nel rispetto dei livelli di coordinamento previsti dalla legislazione vigente. Tali livelli sono:

1. Livello centrale: Agenzia di Protezione Civile /Dipartimento, le strutture ad essa afferenti sono (D.L.vo 300/99 e L 225/92) :
 - a. Direzione di Comando e Controllo - DI.COMA.C: questa è una struttura centrale mobile attivata solo a seguito di eventi di tipo C e rappresenta il livello decisionale dislocato sul territorio che fornisce, direttamente nell'area interessata, un supporto al coordinamento locale; la sua struttura risponde alle direttive internazionali delle Nazioni Unite.
2. Livello regionale: la regione può organizzare la risposta di protezione civile per gli eventi di tipo A e B secondo due modelli operativi:
 - a. Le strutture con capacità operativa diretta:
 - i. Sala Operativa Unificata Regionale : essa coordina direttamente la gestione dell'emergenza in eventi di tipo A e B, è strutturata secondo una strategia nella quale si riuniscono i responsabili degli Enti e delle strutture operative

regionali per definire la strategia di intervento, e una sala operativa organizzata secondo le funzioni di supporto.

ii. Sala Operativa Unificata Permanente: tale sala assicura il coordinamento delle strutture regionali preposte al soccorso con quelle statali; la sua attività si espleta in modo continuativo durante tutto l'anno al fine di monitorare costantemente la situazione e assicurare in caso di necessità un intervento quanto mai tempestivo.

iii. Strutture di supporto operativo per le Province e i Comuni: la Regione può delegare la gestione dell'emergenza a livello provinciale (Provincia/Prefettura) e di conseguenza organizzare una propria struttura di staff con supporto operativo per le materie delegate alla Provincia e ai Comuni.

3. Livello Provinciale: per la gestione dell'emergenza a livello provinciale, vengono attivati:

a. Centro di Coordinamento Soccorsi - CCS – esso è strutturato secondo un'area strategica, nella quale si riuniscono i responsabili degli Enti e delle strutture operative provinciali per definire la strategia di intervento, e una sala operativa organizzata per funzioni di supporto.

b. Centro Operativo Misto – COM – questo centro si compone di una sala operativa organizzata per funzioni di supporto attivate in forma modulare a seconda delle esigenze derivanti dall'attività di supporto ai COC, ed è ubicato in locali adibiti in ordinaria amministrazione ad altri usi (scuole, palestre, ecc).

4. Livello Comunale: Il Sindaco, quale autorità di protezione civile a livello comunale (art. 15 L. 225/92) assume la direzione ed il coordinamento dei servizi di soccorso, di assistenza e informazione alla popolazione colpita attraverso l'istituzione di un:

a. Centro Operativo Comunale - COC – strutturato secondo un'area strategica, nella quale si riuniscono i responsabili degli Enti e delle strutture operative comunali per definire la strategia di intervento, e una sala operativa organizzata per funzioni di supporto. Per le città con popolazioni superiori a 35/40 mila abitanti il COC coincide con il COM.

Il CNVVF, oltre ai compiti di soccorso pubblico, difesa civile e protezione civile di cui sopra ha anche compiti di vigilanza; ovvero esercita con poteri di polizia amministrativa e giudiziaria, la vigilanza sull'applicazione della normativa.

In linea con i livelli definiti dalla normativa su menzionata, anche la catena di comando dei Vigili del Fuoco opera su tre livelli:

1. Livello strategico: piano d'azione di lungo termine usato per impostare e successivamente coordinare le azioni tese a raggiungere uno scopo predeterminato
2. Livello tattico: insieme dei mezzi utilizzati per ottenere un risultato prefissato
3. Livello operativo: il complesso di tecniche, riguardanti la fase di attuazione pratica, necessarie per la gestione delle operazioni utili all'individuazione di soluzioni ottimali.

A capo di tutte le attività appena richiamate vi è la presenza di una figura dirigenziale operativa capace di gestire gli interventi sia dal punto di vista logistico che strategico e questa figura è il Responsabile delle Operazioni di Soccorso (ROS), il quale ha la completa responsabilità per il comando dell'intervento. Egli infatti ha quattro principali responsabilità che possono essere riassunte in: proteggere, portare in salvo ed occuparsi delle persone in pericolo; estinguere gli incendi ed eliminare le cause di pericolo; curare la conservazione dei beni durante e dopo le operazioni antincendio; e infine badare alla sicurezza dei Vigili del Fuoco.

Come responsabile delle operazioni di soccorso, il ROS ha le seguenti funzioni:

- Assunzione del comando
- Valutazione della situazione
- Attivazione, mantenimento e controllo della rete di comunicazione
- Identificazione della strategia globale, sviluppo di un piano di attacco e assegnazione delle unità
- Creazione di un'organizzazione efficace sul campo
- Riesame, valutazione e revisione del piano di attacco
- Garanzia della continuità del comando, passaggio delle consegne (quando necessario) ed termine delle operazioni comprese nella funzione di comando.

Altro strumento fondamentale con cui il CNVVF garantisce l'assolvimento dei propri compiti è la capillare distribuzione sul territorio nazionale delle Centrali Operative. Queste sono attive h24 e gli operatori del Corpo Permanente che vi prestano servizio hanno il compito di raccogliere le informazioni e le esigenze d'intervento e, quindi, di dare l'allarme e coordinare le adeguate unità del Corpo Permanente e dei Corpi Volontari impegnati sul territorio. Le sale operative rappresentano anche le centrali telefoniche e per tale ragione tutte le comunicazioni telefoniche e radio vengono registrate al fine di tenere traccia sia degli interventi che dei mezzi impiegati in essi. Infatti ogni sala è dotata di specifici software con i quali gli operatori dei VVF possono

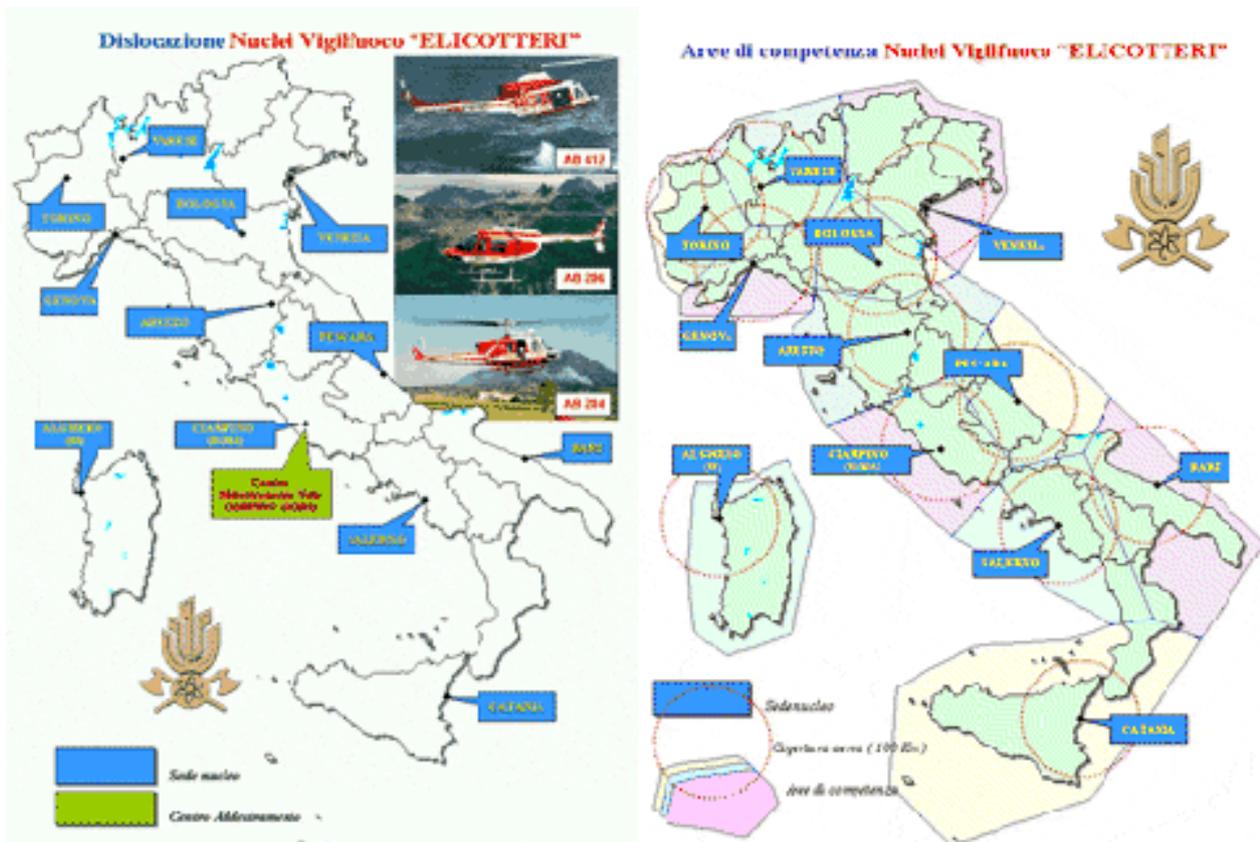
agevolmente comunicare con le unità dei VVF, della Polizia e del Soccorso Sanitario presenti sul luogo dell'evento.

Tutte le sale operative sono munite di collegamenti diretti con le principali organizzazioni di soccorso: 118, 112, 113 e le altre centrali distrettuali, con le autostrade e con il Corpo Forestale dello Stato. Tali collegamenti sono a disposizione anche per i principali enti, come: centrali elettriche, Ferrovie dello Stato. Uffici provinciali, IPES, Esercito ed ovviamente con tutte le maggiori centrali nazionali e all'estero.

Una tale capillare e peculiare organizzazione delle centrali operative dei comandi provinciali consente di gestire circa 5.000.000 chiamate di soccorso ogni anno e oltre 700.000 interventi annui ovvero più di 2.000 interventi di soccorso tecnico urgente ogni giorno. Tutto questo viene fatto garantendo un tempo medio di arrivo sul luogo dell'evento compreso tra gli 11 e i 14 minuti e una durata media del soccorso compresa tra i 40 e i 65 minuti circa.

Questa enorme mole di lavoro viene espletata grazie all'attività altamente qualificata di circa 31.634 Vigili del Fuoco permanenti e più di 6.500 Vigili del Fuoco Volontari.

Nello specifico della presente relazione, gli elicotteristi dei VV.F. dislocati nei 12 Reparti volo italiani, hanno compiti di soccorso e salvataggio di persone in particolari condizioni di pericolo; ricognizione e spegnimento degli incendi mediante l'uso di attrezzature al gancio; ricerca di persone disperse; soccorso e assistenza a nuclei abitati isolati; trasporto di particolari infrastrutture del Corpo; rilevamento chimico, biologico e della radioattività, compreso il trasporto di radiometristi per misure estese e veloci della radioattività; voli per le attività di protezione civile.



Fonte: sito ufficiale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Tali elicotteristi, afferenti al Reparto Volo, devono svolgere diverse attività di soccorso tecnico urgente, tra cui:

- Valutazione strategica dell'intervento
- Definizione della tattica di intervento anche attraverso la gestione dell'evento
- Espletamento delle funzioni di soccorso
- Assistenza al personale sanitario che concorre al soccorso
- Attuazione di ogni altra attività necessaria all'azione operativa.
- Espletamento delle funzioni di sicurezza del personale di sicurezza durante le operazioni di soccorso a terra.

Tale servizio è amministrativamente e organizzativamente inserito nell'ambito dell'Area II della Direzione Centrale per l'Emergenza e fa riferimento alla "Sezione SAF ed Elisoccorso", mentre nell'ambito territoriale, il servizio è coordinato dal Direttore Regionale, dipende funzionalmente dai Direttori dei Reparti di Volo ed è gestito dal Responsabile Operativo dell'Elisoccorso (R.O.E.).

Il parco velivoli su cui può contare il Corpo Nazionale dei VV.F. è:

-
- N. 21 AB412EP
 - N. 4 A109E
 - N. 13 AB206JRIII

L'intervento degli elicotteri del Centro Aviazione VV.F. e dei Nuclei Elicotteri può essere disposto dalle Sale Operative dei Comandi Provinciali e degli Ispettorati Regionali VV.F., con la supervisione del Centro Operativo Nazionale VV.F. del Ministero dell'Interno (CON) a Roma mentre in caso di calamità di magnitudo tale da interessare il territorio nazionale, l'intervento dell'elicottero VV.F. è direttamente disposto e coordinato dalle strutture centrali ed in particolare dal Centro Operativo VV.F. del Ministero dell'Interno.

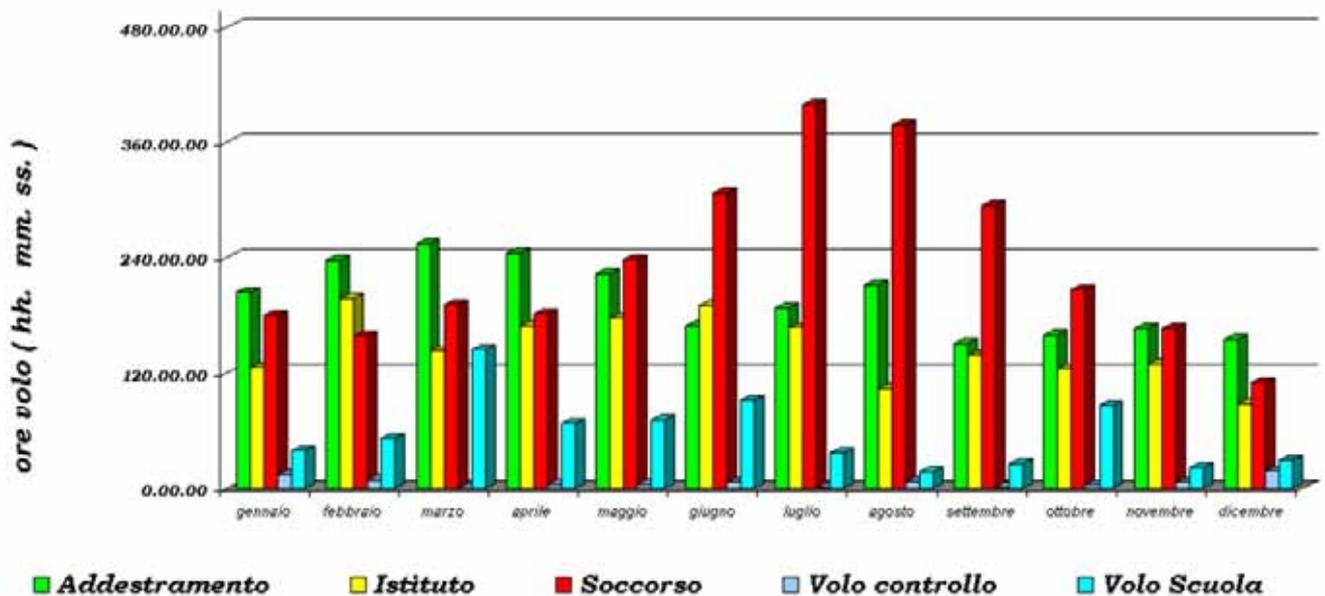
La capacità operativa dei nuclei elicotteri della componente aerea VV.F. è integrata con altre componenti specialistiche e qualificate del Corpo, addestrate anche per le tecniche di primo soccorso sanitario quali Sommozzatori (SMZ), squadre Speleo-Alpino-Fluviale (SAF – 2B), squadre Nucleare-Batteriologico-chimico-Radiologico (NBCR), Unità Cinofile.

L'attività di soccorso è finalizzata a:

- salvataggio persone in particolari condizioni di pericolo, con l'ausilio di Nuclei speleo-alpino-fluviali (SAF – 2B), sommozzatori (SMZ) e cinofili;
- trasporto urgente di feriti o ammalati gravi
- ricerca di persone disperse;
- soccorso ed assistenza a nuclei abitati isolati da fenomeni a carattere locale ed in casi di grande calamità;
- ricognizione, trasporto personale, attrezzature e servizio logistico;
- spegnimento di incendi, anche boschivi, interessanti nuclei abitati;
- supporto tecnico logistico alle squadre dei Comandi impegnate in interventi di soccorso.
- trasporto radiometristi per misure estese e veloci della radioattività

Il Corpo dei VV.F. grazie alle sue elevate competenze specialistiche e alla disponibilità di mezzi e strumenti idonei può garantire al sistema paese un servizio di elisoccorso altamente qualificato. Nel grafico sottostante, posto a titolo di esempio, può infatti evincersi la grande esperienza maturata nel tempo dagli elicotteristi vigili del fuoco.

ore volo elicotteri Vigili del fuoco anno 2006



Fonte: sito ufficiale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Poiché i soccorsi effettuati a mezzo di elicottero dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco si contraddistinguono non solo per il requisito dell'immediatezza ma anche per la necessità di intervento di personale altamente qualificato e specializzato ad agire in luoghi impervi, pericolosi e non strutturati in cui generalmente è presente un rischio di tipo tecnico, l'equipaggio delle squadre di volo si compone sempre di almeno due membri in possesso del brevetto di volo e uno specialista al fine di garantire l'autonomia del mezzo in qualsiasi condizione operativa. A tal proposito infatti le squadre di volo, grazie alla loro enorme esperienza maturata sul campo in termini di ore di volo e alla loro specializzazione SAF - 2B, sono in grado di intervenire in qualsivoglia situazione di rischio al fine di porre l'ambiente in sicurezza e consentire così l'intervento del personale sanitario per la somministrazione delle prime cure mediche sul posto.

Secondo le procedure di emergenza, gli operatori sanitari possono intervenire sulle vittime solo dopo che l'ambiente sia stato messo in sicurezza dai Vigili del Fuoco e ciò al fine di evitare di dover soccorrere i soccorritori; i Vigili del Fuoco sono infatti gli unici autorizzati dalla legge, poiché in possesso dei requisiti tecnici necessari ad intervenire in ambienti impervi o dove persista un rischio tecnico quali ad esempio ambienti industriali, urbani, luoghi di lavoro pericolosi, ecc.

Stante quanto sopra, le squadre di intervento dei VVF deputate al servizio di elisoccorso tecnico integrato, ovvero che espletano contestualmente il servizio tecnico di emergenza ed il servizio

sanitario, sono composte da personale del Corpo Nazionale e da operatori sanitari (medici e infermieri) al fine di assicurare la salvaguardia della vita delle vittime e una tempestività di intervento altrimenti non raggiungibile. Nello specifico l'equipaggio di volo è così composto:

- 1 pilota
- 1 copilota
- 1 tecnico di bordo
- 2 elisoccorritori SAF – 2B
- 1 medico
- 1 infermiere

Mentre, come precedentemente detto, secondo quanto stabilito dal l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile per le attività di tipo HEMS (Servizio di Emergenza Medico con Elicottero), le ditte private sono tenute a contemplare la presenza di un equipaggio composto unicamente da un pilota e un tecnico di bordo verricellista.

È infatti indiscusso che la presenza contestuale sul velivolo di personale tecnico e medico rende le attività di soccorso più veloci ed efficaci. Si pensi infatti che quando gli operatori medici giungono su uno scenario di rischio prima delle squadre di emergenza dei VVF, non sono comunque autorizzati ad intervenire fino a che non intervengono le squadre dei vigili del fuoco per mettere in sicurezza la scena. Ciò starebbe a significare, nelle migliori delle ipotesi, un ritardo nella prestazione dei primi soccorsi medici, o addirittura, qualora il luogo dell'evento non fosse raggiungibile con gli usuali mezzi di trasporto, di effettuare il soccorso con due elicotteri. Tale approccio, rappresenta per ovvie ragioni, un onere insostenibile tanto per i tempi di intervento quanto per il costo economico dello stesso rischiando altresì di non riuscire a portare in salvo le vittime in tempi ragionevoli.

L'arrivo contestuale della scena di personale misto invece consente di mettere in atto nell'immediato le misure necessarie a mettere in sicurezza l'ambiente e di pronto intervento sanitario per le vittime.

Gli Scenari

Per fronteggiare adeguatamente un qualsiasi evento emergenziale è necessario mettere in campo una moltitudine di competenze. Tali caratteristiche sono state maturate dai diversi nuclei del CNVVF grazie non solo al loro continuo e costante impegno sul territorio ma anche per la

possibilità, tramite le Sale Operative disseminate sul territorio nazionale, di poter interagire tempestivamente e concretamente tra di loro e con le altre strutture di Sato e di Volontariato al fine di fronteggiare nel migliore dei modi possibile ogni tipo di accadimento.

Aver maturato una solida esperienza operativa consente di “classificare” un evento, o per meglio dire standardizzare l’azione di soccorso pur mantenendo questa standardizzazione come una linea guida e non come il solo ed unico modo possibile di agire. Ovvero, ogni soccorritore deve essere in grado di contestualizzare le linee guida al fine di:

- Velocizzare l’identificazione di chi e come deve fare cosa
- Impedire che la flessibilità delle linee guida possa essere tradotta in libera interpretazione da Prefetti, Amministrazioni, Enti ed Organizzazioni, siano essi a carattere Pubblico o Privato;
- Essere un valido strumento per programmare ed organizzare esercitazioni congiunte in cui ogni attore, in tempo di pace, può affinare le proprie competenze mentre impara come condividere lo scenario con gli altri per raggiungere lo stesso obiettivo nel momento del bisogno;
- Tutelare contestualmente tanto gli utenti quanto gli operatori;

Un’organizzazione razionale delle competenze e degli incarichi delle parti non solo ha il beneficio di evitare inutili e spiacevoli contenziosi ma anche quello di eludere inopportune sovrapposizioni di oneri economici, tecnici e morali.

In ogni caso occorre considerare che ogni intervento deve essere caratterizzato da tre fattori fondamentali:

- tempestività,
- professionalità;
- visione d’insieme.

Ciò che rende il CNVVF la **componente statale apicale** capace di ricoprire opportunamente la funzione di coordinamento dei soccorsi sono da un lato la professionalità e il valore degli uomini grazie ai quali ogni giorno viene garantita la gestione delle emergenze sull’intero territorio nazionale e dall’altro la notevole visione d’insieme che questi maturano nel corso di ogni intervento che sono chiamati a fronteggiare, dal servizio meno impegnativo in termini di capacità operative a quello più complesso per pericolosità e magnitudo.

I VVF vengono addestrati perché in un intervento non siano limitati ad un solo aspetto tecnico dell'operazione ma piuttosto ad avere quella capacità di estendere la loro attenzione e il loro lavoro anche agli elementi di contorno, diretti o indiretti, che come più volte ha dimostrato la realtà, possono condizionare l'esito finale del soccorso stesso.

Alla corretta gestione di un'emergenza devono concorrere diversi attori capaci di unire le proprie forze per raggiungere più velocemente ed efficacemente il medesimo obiettivo.

In tale ottica infatti, il sistema di risposta alle emergenza di una realtà territoriale non può essere basato o anche ancor peggio coordinato da una struttura di soccorso a carattere privato. È alquanto improbabile infatti che una ditta privata sia in possesso di tutti i requisiti tecnici ed operativi necessari ad affrontare particolari condizioni di pericolo. Stante che la disponibilità di talune risorse tecniche e strumentali richiede un cospicuo investimento economico sta di fatto che l'unico organo deputato dalla legge all'espletamento delle attività di soccorso tecnico urgente sono i Vigili del Fuoco.

Le attività di elisoccorso in emergenza infatti non sono semplicemente attività HEMS, spesso richiedono un intervento tecnico specializzato che è responsabilità dei Vigili del fuoco; le attività quindi più che essere meramente di soccorso sanitario sono attività SAR (Search and Rescue) o HEMTS. Va inoltre considerato che l'assoluta maggioranza degli interventi che richiedono l'uso di un elisoccorso avviene in contesti diversi dalla montagna quali ad esempio: incidenti stradali, sul lavoro, crolli, scoppi, evacuazioni in zone alluvionate, terremotate o comunque non raggiungibili con i normali mezzi a causa di qualsiasi dissesto ambientale. Poiché tali eventi sono di stretta competenza dei VV.F. sarebbe quanto mai opportuno che a bordo del velivolo vi fossero almeno due elisoccorritori SAF – 2B del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

A titolo di esempio si riportano alcuni interventi che hanno richiesto l'intervento di un elisoccorso:

- Torino, 6 Settembre 2010 due operai edili al lavoro lungo lo scavo di una fognatura nella provincia di Torino vengono travolti da una frana. I due sono rimasti sepolti dalla massa di fango e sassi franata e è stato necessario intervenire con due operatori dei VVF specializzati in interventi speleoalpino-fluviali e dei soccorritori del 118.
- Bari, 28 agosto 2011. Un elicottero AB 412 EP dei VVF interviene 35 NM al largo della costa, per soccorrere un turista francese colto da ictus, a bordo della nave Europa Palace. Sul posto il personale sanitario stabilizza il paziente che viene trasportato al pronto soccorso nel giro di circa 40 minuti.
- Il 12 Marzo scorso, il Nucleo Elicotteri del Reparto Volo dei Vigili del Fuoco di Torino sono intervenuti per trarre in salvo due snowboarders dispersi nella zona del Sestriere. Tale

intervento, tipicamente SAR, ha permesso di concludere l'intervento in poche decine di minuti e di riportare a terra le due vittime senza gravi conseguenze.

- Napoli, 2 Maggio 2013, una turista tedesca, in seguito ad un incidente stradale, cade con la propria autovettura in un dirupo e vista l'impossibilità dei mezzi del 118 di raggiungere il luogo è stato necessario l'intervento dell'elisoccorso dei VVF, questi infatti hanno portato in salvo la donna lavorando in volo stazionario a pochi metri dal costone.
- 4 Giugno 2013, lungo i sentieri delle Cinque Terre, in poche ore, si verificano tre incidenti per due dei quali è stato necessario intervenire con l'elicottero. La prima vittima è stata portata d'urgenza all'ospedale per essere stato colpito alla testa da una roccia staccatasi dal costone mentre la seconda vittima ha riportato una frattura alla caviglia scivolando lungo in sentiero che stava percorrendo.

Come si evince chiaramente dal breve esempio di eventi di cui sopra dove è stato richiesto l'intervento dell'elisoccorso dei vigili del fuoco, questi, sempre più spesso, sono chiamati ad intervenire in luoghi strutturati ma che per la loro difficoltà di raggiungimento o per le particolari condizioni dell'evento non possono essere gestiti con gli usuali mezzi in dotazione al CNVVF. In tali ambiti infatti non era solo richiesto un intervento sanitario a mezzo di elicottero per le gravi condizioni di salute in cui verteva la vittima o per la necessità di portare quest'ultima in una struttura sanitaria situata a grande distanza dal luogo dell'incidente ma erano richieste anche capacità tecniche e specialiste proprie dei Nuclei SAF dei Vigili del Fuoco.

Come specificato prima, gli elicotteri adibiti al soccorso sanitario, secondo direttiva ENAC hanno l'obbligo di avere a bordo oltre al personale medico un solo pilota e per tale ragione sono completamente e totalmente impossibilitati tanto per capacità quanto per ciò che la legge gli consente, di espletare qualsiasi tipo di intervento tecnico. Anche qualora a bordo del velivolo si trovasse un membro di equipaggio esperto in attività speleoalpinofluviali afferente ad esempio ad altro personale non dei Vigili del Fuoco, questo potrebbe non essere sufficiente a quasi totalità degli interventi tecnici così di un supporto di tipo tecnico-specialistico quale quello dei Vigili del Fuoco.

I velivoli dei VVF avendo a bordo un equipaggio di volo composto 7 persone ha di certo una maggiore capacità di azione ed inoltre essendo in costante contatto con la Sala Operativa di zona e questa in collegamento punto - punto con tutte le strutture nazionali, può agevolmente richiedere supporto logistico ed operativo alle attività di soccorso in brevissimo tempo.

Il CNSAS o qualunque altra struttura privata non ha per ovvie ragioni le stesse capacità logistiche del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; specificatamente il CNSAS pur avendo il compito di provvedere alla vigilanza e prevenzione degli infortuni nelle attività alpinistiche, escursionistiche e

speleologiche, al soccorso degli infortunati e dei pericolanti e al recupero dei caduti ed essendo una struttura nazionale operativa del Servizio nazionale di protezione civile è un'organizzazione a base volontaristica e per tale si trovano nell'impossibilità oggettiva di prestare un servizio specialistico, costante e puntuale come quello dovuto per legge dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Considerando poi che i mezzi speciali con cui si effettuano tali interventi hanno un costo economico molto consistente, risulta difficoltoso credere che una struttura privata, trovi economicamente conveniente/ripagante investire una grossa quantità di denaro per l'acquisto di mezzi che non hanno effettivi costi di rientro investimento. Questo potrebbe facilmente condurre le squadre di soccorso ad effettuare gli interventi con mezzi meno specializzati del dovuto cercando di adeguare la realtà al mezzo e non il contrario inficiando inevitabilmente sull'efficienza ed efficacia dell'intervento stesso. Qualora invece una ditta privata disponga di mezzi tali da garantire il servizio specialistico di alto livello, i costi da sostenere per l'Amministrazione sarebbero di certo notevolmente più alti di quelli dovuti nel caso si affidi ai Vigili del Fuoco il soccorso tecnico integrato.

Le situazioni sopra riportate a titolo di esempio, mostrano chiaramente in quanti e quali scenari complessi i VVF prestano la loro attività; molteplici sono i compiti che assolvono e le responsabilità che ricoprono e di cui si fanno carico ogni giorno tutti gli uomini cui è affidata la salvaguardia della "salute" del Paese. Essendo l'organo con cui il Ministero dell'Interno garantisce la salute e la salvaguardia della popolazione e del sistema Paese, i Vigili del Fuoco hanno come primario obiettivo quello di salvare la vita umana anche a discapito del rientro economico e de bilancio costi/benefici.

Di fatti, in termini tipologici, come già precedente riportato, i VVF contano su specializzazioni interne ed attrezzature indisponibili, per quantità e qualità, presso altre organizzazioni che, se operassero in proprio, rischierebbero di amplificare le conseguenze di diversi altri rischi (chimico, biologico, gas, crolli, radioattivo, ecc.).

Questi aspetti possono essere sottostimati da chi ha come unico ed esclusivo obiettivo quello di trarre in salvo la vittima. Infatti il CNVVF pur avendo il medesimo obiettivo ha come priorità quella di non peggiorare la situazione e fare in modo che i propri uomini operino in un ambiente sicuro salvaguardando la propria incolumità.

L'affidamento del servizio di elisoccorso tecnico integrato al personale dei Vigili del fuoco, quindi, ha importanti aspetti:

-
- Per propria mission e organizzazione interna, ogni elicottero dei VVF impegnato in un soccorso tecnico urgente ha a bordo personale altamente specializzato in grado di mettere in atto nell'immediato le necessarie ed essenziali misure di contenimento del danno
 - Il costo di tale incarico permette alle Amministrazioni regionali/provinciali di contenere le spese offrendo ai propri cittadini un servizio di altissimo livello
 - Grazie alla possibilità di gestione di un servizio integrato di soccorso che vede impegnati sullo stesso fronte il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e il Servizio Sanitario si ha la possibilità di offrire, a costi ridotti anche del 75%, un servizio di eccellenza capace di portare a termine le attività sanitarie programmabili (HEMS e HAA) e quelle più specialistiche (HEMTS) senza per altro dover impegnare contestualmente i mezzi dei due Enti.

Roma, 12/06/2013

Ing. Valentina Sabato





R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1837 del 2013, proposto da: FREEAIR – HELICOPTERS S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv.to Giovanni Bormioli ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso, in Roma, viale Liegi, 35/b,

contro

- la Regione Liguria, in persona del Presidente p.t., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv.ti Barbara Baroli ed Orlando Sivieri ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo, in Roma, via Cosseria, 5;
- il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., costituitosi in giudizio, ex lege rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliato presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

E sul ricorso in **opposizione di terzo, ex art. 109, comma 2, c.p.a., proposto da Andrea Vassallo, Gian Paolo Galli, Giorgio Pieri, Maurizio Santarossa, Andrea Baldo, Perri Bruno, Italo Antifora, Roberto Trucco, Sergio Collodoro, Alessandro Peyla, Antonio Chessa, Dario Cuppone, Eugenio Mereto, Antonio Abbondanti, Andrea Rossi, Andrea Migneco, Rocco Pressamariti, Ugo Papini, Alessandro Frione, Stefano Salvato, Paolo Esposito, Giancarlo Rossi, Co.Na.Po. Sindacato Autonomo Vigili del Fuoco, rappresentati e difesi dagli avv. Matteo Sanapo, Giulio Micioni e Roberto De Giuseppe, con domicilio eletto presso Giulio Micioni, in Roma, via Postumia, 3;**

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA - SEZIONE II n. 01514/2012, resa tra le parti, concernente approvazione schema di convenzione tra regione Liguria e Ministero dell'interno per effettuazione di un servizio di elisoccorso integrato tecnico-sanitario 2009-2011.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati;

Visto l'atto di opposizione di terzo di Andrea Vassallo, di Gian Paolo Galli, di Giorgio Pieri, di Maurizio Santarossa, di Andrea Baldo, di Perri Bruno, di Italo Antifora, di Roberto Trucco, di Sergio Collodoro, di Alessandro Peyla, di Antonio Chessa, di Dario Cuppone, di Eugenio Mereto, di Antonio Abbondanti, di Andrea Rossi, di Andrea Migneco, di Rocco Pressamariti, di Ugo Papini, di Alessandro Frione, di Stefano Salvato, di Paolo Esposito, di Giancarlo Rossi e di **Co.Na.Po. Sindacato Autonomo Vigili del Fuoco**;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 14 novembre 2013, la relazione del Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, gli avv.ti Giovanni Bormioli e Roberto Colagrande per l'appellante, gli avv.ti Orlando Sivieri e Barbara Baroli per la Regione, l'avv. Tito Varrone dello Stato per il Ministero e l'avv. Giulio Micioni per gli opposenti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - Con atto notificato in data 26 febbraio 2013 e depositato il successivo 13 marzo Freeair Helicopters s.p.a., esercente un'impresa di trasporto e manutenzione aerea tramite elicotteri specializzata nell'attività di elisoccorso che svolge in via esclusiva in favore di varie pubbliche amministrazioni, ha appellato in parte qua la sentenza indicata in epigrafe, resa dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria sul ricorso da essa proposto avverso la deliberazione della Giunta Regionale della Liguria n. 318/2009, concernente approvazione dello schema di convenzione per l'effettuazione del servizio di elisoccorso integrato tecnico-sanitario 2009-2011 tra la stessa Regione ed il Ministero dell'Interno, dipartimento dei Vigili del Fuoco, nonché gli atti presupposti, preparatorii, conseguenti e connessi.

L'appellante ha premesso che con detta sentenza il gravame originario è stato accolto in relazione al secondo motivo, con cui si denunciava il difetto in capo al Corpo dei Vigili del fuoco dei requisiti dei mezzi e personale e delle condizioni operative prescritti dal regolamento CE n. 3922/1991, dall'accordo Stato Regioni 3/2/2005 e dalle norme ENAC da esso richiamate, mentre è stato respinto il primo motivo di ricorso, più soddisfacente per la ricorrente, attinente alla lesione di norme a tutela del mercato concorrenziale dei servizi (art. 18 della direttiva CEE 2004/18 ed art. 19.2 del D. Lgs. n. 163/2006).

Essa deduce in particolare l'erroneità della sentenza impugnata laddove non ha rilevato che le prestazioni alle quali il Corpo dei Vigili del Fuoco si è obbligato verso la Regione non sono comprese nelle sue funzioni istituzionali (con conseguente inapplicabilità alla fattispecie del principio di diritto comunitario, per cui sono sottratti alla direttiva 2004/18 i contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico di comune competenza) e laddove ha affermato inoltre che il

Corpo dei Vigili del Fuoco non è operatore economico perché non offre sul mercato i suoi servizi, che sono svolti a favore della collettività indistintamente e gratuitamente.

1.2.- Solo in via subordinata, si chiede la rimessione alla Corte Giustizia UE della relativa, seguente, questione interpretativa pregiudiziale: “se la direttiva 2004/18 osti ad una disciplina nazionale che consente la stipulazione di accordi in forma scritta tra due amministrazioni aggiudicatrici – Regione e Corpo dei vigili del Fuoco – per il soccorso tecnico urgente con personale medico nonché per il trasferimento sanitario urgente di persone già assistite da strutture sanitarie fisse, per il trasporto urgente di organi per trapianto per l’addestramento del personale sanitario ai fini della sua prestazione sul mezzo aereo, per altri servizi richiesti dal Servizio regionale di emergenza sanitaria (art. 7 della convenzione Regione/Corpo dei Vigili del Fuoco), estranei alle funzioni istituzionali del Corpo dei Vigili del Fuoco, verso un corrispettivo non superiore ai costi sostenuti per l’esecuzione delle prestazioni”.

2. - Il Ministero dell'interno e la Regione Liguria si sono costituiti in giudizio, resistendo all'appello avverso.

Con memoria in data 9 maggio 2013 l'appellante, richiamate le deduzioni svolte nell'atto introduttivo, ha svolto ulteriori brevi osservazioni.

A sua volta il Ministero dell'Interno, con memoria in data 13 maggio 2013, deduce l'infondatezza e, prima ancora, l'inammissibilità dell'avverso gravame.

Con memoria in data 22 maggio 2013 la Regione Liguria ha svolto osservazioni in replica alla detta memoria dell'appellante.

Quest'ultima ha, con memoria in data 23 maggio 2013, contestato le deduzioni avversarie, con particolare riguardo a quelle del Ministero dell'interno.

Con atto ritualmente notificato e depositato in data 11 giugno 2013, alcuni soggetti (nella loro qualità di Vigili del Fuoco e di medici addetti al servizio di elisoccorso in Liguria) nonché il CO.NA.PO. – Sindacato Autonomo dei Vv.Ff., hanno poi proposto opposizione di terzo ex art. 109, comma 2, c.p.a., avverso la stessa sentenza di primo grado, al fine di ottenerne l'annullamento nella parte, passata in giudicato, in cui è stato accolto il secondo motivo di ricorso formulato dall'originaria ricorrente, concernente la mancata osservanza delle essenziali caratteristiche del servizio di elisoccorso imposte dalle norme ENAC, dal regolamento CEE n. 3922/91 e dall'accordo Stato-Regioni 3/02/2005 n. 2200.

Rinviata, a seguito di tale deposito in limine litis, l'udienza già fissata per il 14 giugno 2013, la causa è stata poi inserita nel ruolo dell'udienza pubblica del 14 novembre 2013, in vista della quale hanno depositato memorie (anche di replica) sia la Regione Liguria che l'appellante (quest'ultima in particolare per eccepire l'inammissibilità e l'infondatezza dell'atto di opposizione di terzo e per riassumere brevemente le tesi d'appello), nonché (di sola replica “alle erronee argomentazioni di controparte”) gli opposenti.

All'udienza pubblica del 14 novembre 2013 l'appello è stato infine introitato in decisione, previa trattazione orale.

3. – Principiando l'esame dei proposti mezzi di impugnazione dall'atto di appello, va, preliminarmente, respinta l'eccezione di inammissibilità dell'appello sollevata dal Ministero

dell'Interno, secondo cui l'appellante, avendo visto accolto il proprio ricorso al T.A.R. ed avendo ottenuto l'annullamento degli atti impugnati, sarebbe priva di qualsivoglia interesse idoneo a sorreggere la sua impugnazione.

Invero, secondo un condivisibile indirizzo giurisprudenziale (Cons. St., sez. IV, 25 agosto 2006, n. 4990 e 21 maggio 2007, n. 2570), è effettivamente inammissibile per difetto di interesse solo l'appello proposto dalla parte, la cui domanda sia stata nel primo grado di giudizio pienamente accolta.

Infatti, l'interesse ad impugnare una sentenza (che, com'è noto, costituisce una species della categoria dell'interesse ad agire predicato dall'art. 100 c.p.c.) deve in ogni caso ricollegarsi ad una situazione di soccombenza, anche parziale, da intendersi in senso sostanziale e non formale (Cass., 4 maggio 2004, n. 8465 e 11 febbraio 2005, n. 2841) e quindi come situazione, nella quale la sentenza di primo grado abbia in ogni caso tolto o negato alla parte comunque vittoriosa un bene della vita o una qualche utilità, determinando concretamente un vantaggio per la controparte.

Nel caso di specie una simile situazione di soccombenza sostanziale effettivamente sussiste, in quanto la sentenza impugnata ha annullato il provvedimento di approvazione di uno schema di convenzione tra Regione Liguria e Ministero dell'Interno per l'effettuazione di un servizio di elisoccorso per essere stato affidato il servizio al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco senza aver previsto l'obbligo di quest'ultimo di adeguarsi alle regole previste dalla normativa nazionale e regionale per garantirne la massima sicurezza e, in particolare, quello di utilizzare velivoli aventi ben precise caratteristiche e personale in possesso delle specifiche abilitazioni; il che, sul piano dell'effetto conformativo della sentenza stessa, non è certo in grado di assicurare integralmente all'appellante (anche eventualmente in via risarcitoria) il bene della vita a cui aspirava e cioè il ricorso al mercato per l'aggiudicazione del servizio in questione.

4. – Venendo al merito dell'appello, precisato che la legittimità della deliberazione oggetto del giudizio va scrutinata avendo riguardo alla normativa vigente all'atto della sua adozione (restando quindi estranee al presente giudizio le disposizioni, di cui al sopravvenuto comma 6-bis dell'art. 26 del D. Lgs. 8 marzo 2006, n. 169), esso non può essere condiviso, dovendosi convenire con il primo giudice sulla inconfigurabilità dell'affidamento di cui si controverte quale appalto pubblico soggetto alla disciplina in materia di procedure concorrenziali, di cui alla invocata direttiva 18/2004/CEE ed al conforme d.lgs. n. 163 del 2006.

Se, invero, secondo la giurisprudenza comunitaria (Corte giustizia UE, grande sezione, 19 dicembre 2012, n. 159), un contratto non può esulare dalla nozione di appalto pubblico per il solo fatto che la remunerazione in esso prevista sia limitata al rimborso delle spese sostenute per fornire il servizio convenuto (come nel caso di specie accertato in primo grado con statuizione non contestata e dunque passata in giudicato), comunque un contratto a titolo oneroso (qualificazione da operarsi con la latitudine di cui sopra) costituisce un appalto pubblico in conformità all'art. 1 par. 2 della direttiva 2004/18 ed è dunque suscettibile di rientrare nel suo ambito di applicazione solo se stipulato per iscritto tra un operatore economico ed una amministrazione aggiudicatrice.

Orbene, alla luce della normativa comunitaria, come chiarito dalla decisione della Sezione V di questo Consiglio n. 4539/2010 (cui si fa' rinvio anche a' sensi dell'art. 74 cod. proc. amm.), il Corpo dei Vigili del fuoco non rientra nel concetto di operatore economico rilevante ai fini della applicazione della direttiva n. 2004/18/CE, in quanto esso non è soggetto che offra servizi sul mercato, o, quantomeno, che offra sul mercato i servizi oggetto della convenzione di cui alla presente controversia.

In tal senso, riguardo a soggetti quali le università pubbliche, la Corte di Giustizia ha affermato che a siffatti enti è in linea di principio consentito partecipare ad un procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi (cfr. Corte giust. CE, sez. IV, 23 dicembre 2009 nel procedimento C. 305/08).

Tuttavia, ha chiarito la stessa Corte, gli Stati membri possono disciplinare le attività di tali soggetti e, in particolare, autorizzarli o non autorizzarli ad operare sul mercato, tenuto conto dei loro fini istituzionali (Corte giustizia UE, grande sezione, 19 dicembre 2012, cit.); sì che la qualificazione di tali soggetti come operatori economici è inderogabilmente connessa alla presenza di tale "autorizzazione".

Se, dunque, è, ai fini che qui ne occupano, indifferente che l'ente in questione (il corpo nazionale dei vigili del fuoco) non persegua un preminente scopo di lucro, che non abbia una struttura imprenditoriale, od anche che non assicuri una presenza continua sul mercato (v., in tal senso, sentenza CoNISMa, cit., punti 30. e 45.), è invece rilevante stabilire se il soggetto stesso sia autorizzato ad offrire sul mercato taluni servizi e cioè quelli di cui alla convenzione oggetto del giudizio, consistenti nella messa a disposizione della Regione Liguria dei propri elicotteri e del proprio personale per i casi di soccorso da prestare in situazioni di estrema urgenza nel territorio della Regione stessa.

Trattasi di attività riconducibili a quegli interventi di soccorso pubblico, caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione, che detto Corpo, a differenza dei servizi a pagamento per soccorso non urgente previsti dal secondo periodo del comma 1 dell'art. 25 del D. Lgs. n. 139/2006 (recante "Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco a norma ..."), è tenuto ad assicurare alla collettività (al fine, tra l'altro, di salvaguardare l'incolumità delle persone), senza "oneri finanziari per il soggetto o l'ente che ne beneficia" (primo periodo del comma 1, cit.).

Il servizio in questione, pertanto, consistente nell'integrare il servizio di soccorso sanitario reso da personale del servizio sanitario nazionale con quello tecnico "urgente" mediante elicottero (con la presenza di personale del Corpo che non può che essere formato anche sulla base di conoscenze relative al soccorso sanitario, alla luce della veduta finalità del Corpo stesso di assicurare l'incolumità delle persone), non può considerarsi servizio che il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sia autorizzato dalla normativa nazionale ad offrire sul mercato, sì che, in relazione al suo espletamento, non può ravvisarsi, in capo a detto Corpo, la qualità di operatore economico, che sola, come s'è detto, può valere a configurare un appalto di servizi assoggettato alla disciplina della direttiva 2004/18/CE.

Escluso che si verta in tema di contratto pubblico d'appalto a titolo oneroso ai sensi della citata direttiva, non rileva quindi che il Corpo, quanto a tale servizio commesso (rientrante nelle competenze del medesimo Corpo ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 8 marzo 2009, n. 139, in quanto insieme di interventi tecnici caratterizzati dall'immediatezza delle prestazioni e finalizzati alla salvaguardia dell'incolumità delle persone), non sia titolare di un "diritto esclusivo" ai sensi dell'art. 19, co. 2, del d.lgs. n. 163 del 2006 e dell'art. 18 della direttiva 2004/18/CE.

Peraltro, in fattispecie non dissimile, la Corte di giustizia CE ha ritenuto non contrastante con gli obblighi nascenti dal Trattato la fornitura in favore di un'amministrazione pubblica da parte del DCC, responsabile del servizio dei vigili del fuoco a Dublino, del trasporto d'urgenza in ambulanza nell'esercizio delle rispettive competenze, come nella specie derivanti dalla legge, con utilizzo dei propri fondi benché l'amministrazione corrispondesse un contributo destinato a coprire parte dei costi del servizio; in particolare, ha osservato che "la semplice esistenza, fra due enti pubblici, di un meccanismo di finanziamento riguardante servizi di tal genere non implica che le prestazioni di servizi in questione rappresentino un'aggiudicazione di appalti pubblici che debba esse esaminata alla luce delle norme fondamentali del Trattato" (cfr. sent. 18 dicembre 2007, causa C-532/03, richiamata dalla Regione appellata).

Sotto altro profilo valga ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte comunitaria, tra gli appalti conclusi da enti pubblici, che non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, sono da annoverare i contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi (v., in tal senso, sentenza del 9 giugno 2009, Commissione/Germania, C-480/06, Racc. pag. I-4747, punto 37).

In tale ipotesi, le norme del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici non sono applicabili, a condizione che - inoltre - tali contratti siano stipulati esclusivamente tra enti pubblici, senza la partecipazione di una parte privata, che nessun prestatore privato sia posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti e che la cooperazione da essi istituita sia retta unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico (v. sentenza Commissione/Germania, cit., punti 44 e 47).

Orbene, il contratto qui controverso soddisfa tutti i criteri menzionati, sia alla luce della veduta assenza della qualità di operatore economico in capo al Corpo nazionale dei vigili del fuoco in relazione alla prestazione di servizi di cui si tratta (sì che non può ravvisarsi alcuna posizione privilegiata assicurata ad un operatore economico), sia in ordine al soddisfacimento del pubblico interesse affidato alla cura di tale Corpo, certamente competente per la prestazione di un servizio di soccorso alla persona in situazioni di emergenza (artt. 1 e 24 del D. Lgs. n. 139/2006).

Del resto, a livello di normativa nazionale, dispone l'art. 15, primo comma, della legge n. 241 del 1990 (espressamente richiamato nelle premesse della convenzione di cui si tratta) che "le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

In forza di detta previsione normativa, l'accordo tra le amministrazioni interessate può considerarsi lo strumento più adatto a garantire una forma di coordinamento per il soddisfacimento del pubblico interesse ed idonea a comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice: nella fattispecie, la Regione Liguria, nella propria competenza di gestire il servizio sanitario regionale; i Vigili del Fuoco, nella propria competenza istituzionale di assicurare gli interventi tecnici volti a salvaguardare l'incolumità delle persone in situazioni d'urgenza.

Sulla base di tale considerazione risulta evidente la valenza generale rivestita dagli accordi organizzativi di cui al citato art.15, in forza del quale gli enti pubblici possono "sempre" utilizzare lo strumento convenzionale per concludere tra loro accordi organizzativi volti a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e in particolare, per quanto qui ne occupa, al fine di programmare e di realizzare un servizio pubblico di soccorso alla persona in situazioni di emergenza; cooperazione, questa, che, nelle insindacabili (e comunque qui non contestate) valutazioni poste in essere dalle Amministrazioni di cui si tratta, è giustificata dall'esigenza di migliorare l'efficienza nella gestione dei mezzi di soccorso, così come previsto al punto 1.7 dell'accordo della Conferenza Stato – Regioni n. 2200 del 2005.

Del resto, ha precisato la giurisprudenza comunitaria, una cooperazione del genere tra autorità pubbliche non può interferire con l'obiettivo principale delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici, vale a dire la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata in tutti gli Stati membri, "poiché l'attuazione di tale cooperazione è retta unicamente da considerazioni e prescrizioni connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico e poiché viene salvaguardato il principio della parità di trattamento degli interessati di cui alla direttiva 92/50, cosicché nessun impresa privata viene posta in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti" (v., in tal senso, sentenza 9 giugno 2009 in C-480/06, Stadt Halle e RPL Lochau, punti 50 e 51).

La pronuncia, dunque, attribuisce rilievo al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico mediante accordi tra pubbliche amministrazioni e ne afferma la compatibilità con la normativa comunitaria in materia di appalti, in quanto la stessa tende preminentemente a salvaguardare il principio della parità di trattamento tra soggetti privati aventi scopo di lucro e comunque, alla luce della giurisprudenza successiva, tra soggetti, pubblici o privati c'essi siano, aventi la qualità di operatore economico.

In tale quadro, la comunione di interessi, che è alla base degli accordi di collaborazione tra amministrazioni previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, rende, in definitiva, inapplicabili, per la conclusione degli accordi stessi, le regole del diritto dell'Unione in materia di evidenza pubblica, di cui detta conclusione non può considerarsi in alcun modo elusiva.

Quanto, poi, alla richiesta di sottoposizione alla Corte di Giustizia U.E. della anzidetta questione pregiudiziale ("se la direttiva 2004/18 osti ad una disciplina nazionale che consente la stipulazione di accordi in forma scritta tra due amministrazioni aggiudicatrici – Regione e Corpo dei vigili del Fuoco – per il soccorso tecnico urgente con personale medico nonché per il trasferimento sanitario urgente di persone già assistite da strutture sanitarie fisse, per il trasporto

urgente di organi per trapianto per l'addestramento del personale sanitario ai fini della sua prestazione sul mezzo aereo, per altri servizi richiesti dal Servizio regionale di emergenza sanitaria ... estranei alle funzioni istituzionali del Corpo dei Vigili del Fuoco, verso un corrispettivo non superiore ai costi sostenuti per l'esecuzione delle prestazioni"), ricordato che dell'obbligo per i giudici di ultima istanza di rinviare a tale organo la decisione pregiudiziale sulla validità e interpretazione dei regolamenti e direttive comunitari la giurisprudenza comunitaria e nazionale ha da tempo precisato i limiti (potendo l'obbligo stesso venir meno ove il giudice di ultima istanza abbia constatato che la questione non è pertinente, ovvero che la disposizione comunitaria ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte di Giustizia, ovvero che la corretta applicazione del diritto comunitario si imponga con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi), diventa evidente che la veduta questione, che l'appellante vorrebbe rimessa obbligatoriamente all'esame pregiudiziale della Corte di giustizia, non è in grado di assumere rilevanza nella fattispecie all'esame, posto che dagli accertamenti sopra svolti (e, si badi, spetta al giudice nazionale verificare che il contratto di cui si tratta abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti pubblici cooperanti e ch'esso sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi di interesse comune: Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 dicembre 2012, cit.) è emersa l'erroneità della tesi della ricorrente circa l'estraneità dei servizi di cui trattasi alle funzioni istituzionali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; il che fa venir meno il presupposto fondamentale della prospettata questione, che è pertanto inammissibile.

Così, peraltro, ricondotta la questione all'effettivo quadro giuridico-fattuale che viene in considerazione, s'è già visto come, con sentenza 18 dicembre 2007 in C-532/03, di cui ha fatto applicazione la Sezione V di questo Consiglio con la propria decisione 13 luglio 2010, n. 4539, la Corte di Giustizia, pronunciandosi su una fattispecie del tutto analoga a quella qui in trattazione, abbia ritenuto non contrastante con gli obblighi nascenti dal Trattato un accordo tra un'amministrazione pubblica ed il servizio dei vigili del fuoco a Dublino per il trasporto d'urgenza in ambulanza nell'esercizio delle rispettive competenze, come nella specie derivanti dalla legge, con contestuale corresponsione di un contributo destinato a coprire parte dei costi del servizio.

4. – Per tutti i motivi sopra illustrati l'appello è infondato e dev'essere respinto.

5. – Si può passare, ora, all'esame dell'atto di opposizione di terzo proposto avverso la medesima sentenza di primo grado da alcuni soggetti che svolgono il servizio di elisoccorso in Liguria (taluni, dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del Fuoco, in qualità di piloti elicotteristi, aerosoccorritori e sommozzatori; altri in qualità di medici ed infermieri di bordo del Servizio sanitario regionale) nonché dal Sindacato CO.NA.PO. dei Vigili del Fuoco, al fine di ottenerne l'annullamento nella parte, passata in giudicato, in cui è stato accolto il secondo motivo di ricorso formulato dall'originaria ricorrente, concernente la mancata osservanza delle essenziali caratteristiche del servizio di elisoccorso imposte dalle norme ENAC, dal regolamento CEE n. 3922/91 e dall'accordo Stato-Regioni 3/02/2005 n. 2200.

L'atto è inammissibile per difetto di legittimazione degli opposenti.

Ed invero la legittimazione ad impugnare la sentenza con l'opposizione di terzo ordinaria (ex art. 108, comma 1, c.p.a.) presuppone in capo all'opponente la titolarità di un diritto, o di un interesse legittimo, pregiudicato dalla situazione giuridica risultante dalla sentenza pronunciata tra altre parti, con la precisazione che l'incompatibilità della sua posizione con la statuizione giurisdizionale deve essere riferita non solo a colui il quale aspirava al medesimo bene conseguito dal ricorrente vittorioso, ma, in senso più lato, anche a colui che intenda difendere un bene della vita inciso negativamente, nella sua integrità o nel suo valore, dalla sentenza opposta (C.d.S., V, 28 settembre 2011 n. 5391; da ultimo, Cons. St., V, 2 maggio 2013, n. 2390). In tale ordine di idee, è indiscutibile che gli opposenti debbano essere titolari di una posizione giuridica differenziata, qualificabile in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo, rispetto all'esercizio del potere da parte della P.A. che venga di volta in volta in considerazione e che si traduce, dal lato attivo, nella pretesa al legittimo esercizio del potere stesso e, dal lato passivo (quello proprio del contro interessato), nel riconoscimento del suo interesse alla conservazione dell'atto impugnato.

In altri termini, agli effetti qui rilevanti, non qualunque terzo rispetto alla situazione giuridica affermata (e nemmeno qualunque terzo, che, avendovi "interesse", può intervenire nel giudizio a norma dell'art. 28 c.p.a.) è, come tale, legittimato all'opposizione di terzo, ma soltanto quel soggetto, che, oltre ad essere terzo, vanta, in relazione al bene che ha formato oggetto della controversia, una posizione giuridica qualificata del tipo di quelle espressamente indicate dalla norma.

La legittimazione a proporre l'opposizione di terzo nei confronti di una sentenza del giudice amministrativo resa tra altri soggetti va dunque riconosciuta ai controinteressati pretermessi tout court; ai controinteressati pretermessi perché sopravvenuti (è il caso dei beneficiari di un atto consequenziale, quando una sentenza abbia annullato un provvedimento presupposto all'esito di un giudizio cui siano rimasti estranei); ai controinteressati non facilmente identificabili; più in generale, ai terzi titolari di una situazione giuridica autonoma ed incompatibile, rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione (in tal senso: CdS, Sezione VI, 31 maggio 2008 , n. 2625 e, da ultimo, Cons. St., VI, 24 luglio 2009, n. 4675); e se pure è vero che l'art. 108 c.p.a., nella sua formulazione attuale, ha eliminato ogni riferimento all'autonomia ed alla incompatibilità della posizione stessa, ciò non toglie che tale rimedio, apprestato a tutela di un diritto del terzo, possa essere esperito soltanto da coloro i quali, rivestendo tale qualità, vedano, dal rapporto giuridico accertato o costituito dalla sentenza opposta, pregiudicato un loro diritto od interesse legittimo, la cui sussistenza è da valutarsi, nella giurisdizione amministrativa generale di legittimità, in rapporto all'atto oggetto del giudizio ed agli interessi presi direttamente in considerazione dall'ordinamento nella disciplina dell'esercizio del potere, che a quell'atto abbia portato.

Deve trattarsi, cioè, di soggetti, che, rispetto al potere specificamente esercitato (nella fattispecie, l'approvazione di una convenzione tra Regione Liguria e Ministero dell'Interno _ Dipartimento Vigili del Fuoco per lo svolgimento del servizio di elisoccorso tecnico-sanitario per il periodo 2009 – 2011), in virtù di una posizione di collegamento qualificato individuabile sulla base del complesso delle norme di azione (per quanto in particolare riguarda chiaramente

gli interessi legittimi), potrebbero valersi di azione autonoma e diretta per la tutela delle anzidette posizioni.

Orbene, nella vicenda in esame nessuno dei soggetti opposenti ha la qualità richiesta per proporre l'opposizione ordinaria:

- non i dipendenti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, il cui impiego nei servizi de quibus (dal quale prospettano derivar loro “un evidente vantaggio sul piano professionale” ed una “utilità sul piano economico”) trova causa nel rapporto contrattuale in corso con l'Amministrazione del Ministero dell'Interno, sul quale l'annullamento dell'atto oggetto del giudizio non è assolutamente in grado di incidere, se non (in ipotesi) quanto a certe modalità di impiego ed alla relativa remunerazione (che peraltro devono ritenersi comuni a tutta una serie di servizi istituzionali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco), che tuttavia non valgono certo a configurare una qualche posizione giuridica differenziata nei termini di cui sopra, direttamente tutelata nell'ambito dell'esercizio del potere, della cui legittimità si controverte;

- non il personale sanitario ricorrente, il cui affermato “interesse ad assolvere il servizio di elisoccorso in condizioni di massima sicurezza” viene preso in considerazione, e tutelato, dall'ordinamento non in sede di scelta delle modalità di espletamento del servizio de quo, ma dal complesso delle disposizioni poste a salvaguardia della salute nei luoghi di lavoro;

- non il Sindacato CO.NA.PO. dei Vigili del Fuoco, cui, nella misura in cui ha per scopo “di rappresentare gli interessi di tutto il personale appartenente ai Vigili del Fuoco d'Italia” (art. 3 Statuto), è da negare la legittimazione, sia perché l'azione da esso svolta non concerne né un interesse suo proprio ed esclusivo, né comunque un interesse omogeneo di tutti gli iscritti (Cons. St., VI, 18 aprile 2012, n. 2208); sia perché, anche a voler dar peso ad una mera auto qualificazione formale statutaria che unilateralmente concerne (per poi disporre in giudizio) interessi in realtà altrui, gli effettivi titolari dell'interesse dedotto (i vigili del fuoco opposenti) non sono comunque, come s'è visto, autonomamente legittimati a proporre il ricorso de quo.

In definitiva, posto che l'interesse che legittima l'atto di opposizione dev'essere diretto e personale e deve avere ad oggetto un diritto soggettivo od un interesse legittimo e posto che diversamente opinando (peraltro in contrasto con la lettera stessa della disposizione codicistica) tale rimedio finirebbe col configurarsi come ricorso popolare spettante a qualsiasi soggetto che abbia un interesse di mero fatto ad insorgere contro la pronuncia (che, in disparte la sua ammissibilità nel nostro ordinamento solo in via eccezionale in casi determinati, è del tutto incompatibile con la natura chiaramente straordinaria del mezzo di cui si tratta, che è in grado di derogare agli effetti naturali del giudicato proprio perché attribuito esclusivamente a quei soggetti che dovevano essere parti necessarie del giudizio e che per i più varii motivi non lo sono stati), queste condizioni non si riscontrano, come s'è visto, nel caso in esame, sì che l'atto di opposizione va, come s'è detto, dichiarato inammissibile.

6. – In conclusione, l'appello va respinto, mentre l'atto di opposizione di terzo va dichiarato inammissibile.

Sussistono comunque giustificati motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente grado di giudizio di appello.

Quanto al ricorso in opposizione le spese, liquidate nella misura indicata in dispositivo, seguono invece, come di regola, la soccombenza.

P.Q.M.

il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe:

- respinge l'appello;
- dichiara inammissibile l'atto di opposizione di terzo;
- per l'effetto, conferma, nei sensi di cui in motivazione, la sentenza impugnata.

Spese del giudizio di appello compensate.

Spese del giudizio di opposizione a carico degli opposenti in favore della controparte privata, nella misura di Euro 5.000,00=, oltre I.V.A. e C.P.A.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 14 novembre 2013, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Terza – riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere, Estensore

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/12/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)