



Segreteria Generale

Vico del Fiore, 21/23 - 54011 - Aulla (MS)
Tel. 0187-421814 - Fax 06-98380115 - Cell. 329-0692863
e-mail: nazionale@conapo.it
sito internet www.conapo.it

Roma, 4 aprile 2013

Prot. n. 88/13

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Sen. Prof. Mario MONTI

AL MINISTRO DELL'INTERNO

Dott.ssa Annamaria CANCELLIERI

AL SOTTOSEGRETARIO DI STATO

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dott. Antonio CATRICALA'

AL SOTTOSEGRETARIO DI STATO ALL'INTERNO

Dott. Giovanni FERRARA

AL CAPO DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO

DEL SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE

Prefetto Francesco Paolo TRONCA

AL CAPO DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Prefetto Franco GABRIELLI

AL VICE CAPO DIPARTIMENTO VICARIO

CAPO DEL CORPO NAZIONALE VV.F.

Dott. Ing. Alfio PINI

Oggetto: risposta del Capo Dipartimento della Protezione Civile Prefetto Franco Gabrielli alla nota CONAPO prot. n. 50/13 del 19/02/1968 su Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 09/11/2012 recante "indirizzi operativi volti ad assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile – ulteriori osservazioni CONAPO.

Illustrissimi,

abbiamo letto con attenzione la risposta prot. n. DIP /0014581 datata 07/03/2013, del Capo Dipartimento della Protezione Civile, alla nostra nota prot. n. [50/13](#) del 19/02/2013, corrispondenza a tutte le SS.LL. indirizzata e con la quale abbiamo espresso alcune perplessità su quanto contenuto nei paragrafi 2.3.1 e 2.3.2 della [Direttiva](#) in oggetto.

Si vuole innanzi tutto chiarire che non era intenzione del CONAPO esprimere dubbi o giudizi inerenti la regolarità dell'iter formale seguito dal provvedimento, ma su alcuni aspetti giuridici del contenuto della direttiva in oggetto e sulle conseguenze pratiche della sua eventuale applicazione, in un contesto già oggi difficile e controverso che a causa della poca chiarezza purtroppo sfocia nel contenzioso giudiziario tra lo stato e vari enti, con problematiche che ricadono sul soccorso e sull'inutile sperpero di denaro pubblico.

Accogliamo favorevolmente la puntualizzazione relativa alla qualificazione del volontariato, nel D.P.C.M. definito "*componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile*". Il chiarimento non appare affatto superfluo e la questione da noi posta non concerneva l'aspetto giuridico. È infatti indubbio che non sarebbe stato possibile apportare modifiche alla legislazione sulla Protezione Civile attraverso una norma giuridica secondaria e con la forma utilizzata. Il CONAPO, ha invece voluto porre l'attenzione su una declamazione che, così formulata, sembra votata ad ingenerare dubbi. Non sfugge certo che il termine "fondamentale" è quello utilizzato dal legislatore nella legge 225/1992 e che

sarebbe stato agevole trovarne un altro da citare nella direttiva, di uguale significato ma privo almeno del potere di confondere il lettore meno tecnico da punto di vista giuridico.

Preme oltremodo al CONAPO sottolineare il proprio convincimento ed apprezzamento circa l'enorme importanza del servizio offerto al Paese dal volontariato di protezione civile, pur senza nascondere la preoccupazione che l'attuale assetto organizzativo dello stesso non sia ottimale, anche in relazione alla spesa pubblica relativa.

Ciò non di meno, quanto previsto al paragrafo 2.3.1 della direttiva in parola, relativamente agli *"Eventi a rilevante impatto locale"*, appare giuridicamente ed operativamente improprio.

Si deve innanzi tutto dire che anche in questo caso, dal punto di vista giuridico vale quanto affermato circa gli effetti dell'asserzione: *"componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile"*. Dunque nessun dubbio su eventuali effetti modificatori delle norme primarie. Anzi, è proprio per questo che non si ritiene possibile includere gli eventi a rilevante impatto locale fra le attività di protezione civile. Proprio non si vede secondo quale logica giuridica tali eventi possano rientrare nel disposto della legge 225/1992, nella quale si parla chiaramente e solo di **eventi calamitosi**.

È tra l'altro palese il rischio, o meglio la certezza che, la totale assenza nel disposto di indicazioni specifiche, atte a determinare quali eventi possano essere considerati a rilevante impatto locale e quali no, produrrà un verosimile notevole aumento di situazioni ritenute tali. Una cosa è attivare un'azione preventiva in occasione di eventi quali l'elezione di un Papa, una manifestazione sportiva internazionale, o altre simili, un'altra quella che invece è facile prevedere si avvererà: l'impiego del volontariato di protezione civile in feste patronali, fiere, piccoli tornei sportivi e chi più ne ha più ne metta, magari per far bello questo o quel politico locale in cerca di voti ! Questo D.P.C.M., ci sia consentito dirlo, causerà una proliferazione di situazioni ritenute "eventi rilevanti" e la conseguente attivazione, non necessaria, di risorse che dovranno poi essere pagate, riteniamo, con inutile aggravio della spesa pubblica che, si vuole ricordare, è costituita anche dagli esborsi degli enti locali (sono sempre soldi dei cittadini!).

Il CONAPO rinnova inoltre la propria preoccupazione circa la possibilità di re-innesco di situazioni ambigue da poco lasciate alle spalle.

In ordine a quanto disposto nel paragrafo 2.3.2, il Capo della Protezione Civile Prefetto Gabrielli sostiene che si tratti solo della mera citazione di quanto contenuto nella legge 14 novembre 2012, n.203.

Al CONAPO tale affermazione non pare affatto condivisibile e per vari motivi.

Innanzitutto, come è noto la legge n. 203/2012 tratta delle persone scomparse che sono cosa ben diversa di quelle disperse. Nelle prime infatti devono intendersi comprese anche le sparizioni di natura volontaria o criminosa, le quali non necessitano di soccorso tecnico, ma di ben altro tipo di azione. Se così non fosse, ci troveremmo in procinto di assistere alla morte di un numero enorme di persone che ogni giorno si perdono, per le quali le condizioni ambientali (freddo – caldo), e lo stato di salute, non lasciano certo il tempo di effettuare gli accertamenti previsti dalla norma sulle persone **scomparse**, che del resto è figlia di sensibilità diversa da quella del soccorso tecnico (o soccorso pubblico).

In molti casi, o il soccorso arriva nelle ore immediatamente successive allo smarrimento, o queste persone sono condannate a morire ! Sono dati statistici che tutti gli addetti al soccorso pubblico conoscono bene ! Altro che accertamenti preliminari ! Si pensi agli anziani, ai malati di Alzheimer, ai bambini ecc. ecc !

La Direttiva in oggetto, dice che la ricerca delle persone disperse, nei contesti di cui all'art. 2, comma 1, lettere a),b),c), rientra direttamente fra le attività di protezione civile.

Bene, la norma citata parla di **eventi naturali o causati dall'uomo, di calamità naturali e di catastrofi** ! Ci si dica in quali di queste fattispecie sarebbe includibile la ricerca delle persone disperse? A meno che non si intendesse riferirsi esclusivamente ai dispersi in occasione di tali eventi, ma allora forse andava specificato. Ma allora ci chiediamo cosa c'entra la norma sulle persone scomparse, e tutta la declaratoria sulle competenze territoriali di Capitanerie ed altri, nella quale peraltro si è dimenticato che sul resto del territorio è il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco a provvedere al soccorso tecnico urgente, del quale **la ricerca dei dispersi è una species** ?

E poi, perché una nuova norma per dire cose che già sono scritte ?

In merito alla citazione della legge 74/2001 e della 289/2002, si rileva che, contrariamente a quanto afferma il Capo della Protezione Civile nella risposta alla nostra nota, non si tratta di un mero richiamo delle norme, visto che nel paragrafo 2.3.2 viene affermato che esse incardinano la **funzione di coordinamento della ricerca dispersi in ambiente impervio sul soccorso alpino**. Appare inverosimile che possa essere stata fatta tale previsione, "dimenticando" un'ordinanza sospensiva del Consiglio di Stato, la [4437/2012](#) (sulla quale questo sindacato CONAPO è intervenuto direttamente in giudizio), e la circolare del Commissario Straordinario per le persone scomparse del 5 Ottobre 2010, nonché un buon numero di risposte ad interrogazioni parlamentari e di circolari del Dipartimento dei Vigili del Fuoco che dicono tutte l'esatto contrario!

A tal proposito, il CONAPO tiene a chiarire che non si è mai pensato ad ingerenze del Presidente del Consiglio, verso il quale nutriamo profonda stima, semmai a quelle dell'estensore della Direttiva!

Il CONAPO vuole infine unirsi, con sincerità, all'apprezzamento verso l'On. Giuseppe Zamberletti, da noi ritenuta persona lungimirante e degna di stima. Dal poco che conosciamo della sua storia, a noi non pare però che l'attuale assetto della protezione civile italiana rispecchi appieno le idee dalle quali ha tratto genesi.

Su questo sarebbe molto interessante conoscere il parere dell'esimio On Zamberletti.

Per quanto sopra il CONAPO rinnova le preoccupazioni espresse con la nota prot. n. 50/13 del 19/02/2013 e **ribadisce la richiesta di revisione delle parti del provvedimento contestate**, per la quale revisione si rende disponibile a qualsivoglia collaborazione.

Ci auguriamo che a seguito di questo interessantissimo scambio epistolare, si voglia quindi emanare una direttiva correttiva che chiarisca definitivamente compiti e funzioni ed eviti il contenzioso che è fonte di inutile spesa pubblica e di dannose discussioni sul coordinamento dei soccorsi, per i quali, ricordiamo, deve essere chiaro che nessuna associazione di volontariato, pur meritevole che sia, non può coordinare il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ovvero non può coordinare lo Stato.

Ringraziando anticipatamente, si resta in attesa di cortese riscontro e si porgono distinti saluti.

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





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Prot. N.º
Risposta al Foglio del
N.º

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE

Prot n° DIP/0014581

Roma, del 07/03/2013⁹⁰

----- USCITA -----

Al Sen. Prof. Mario MONTI
Presidente del Consiglio dei Ministri

per il tramite del
Prof. Antonio CATRICALA
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del
Consiglio dei Ministri

Alla Dott.ssa Anna Maria CANCELLIERI
Ministro dell'Interno

Al Dott. Giovanni FERRARA
Sottosegretario di Stato all'Interno

Al Dott. Francesco Paolo TRONCA
Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco,
del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile
Ministero dell'Interno

Al Dott. Ing. Alfio PINI
Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

e, p.c. Al CONAPO – Sindacato Autonomo dei Vigili del
Fuoco

All'Unione Sindacale di Base – Coordinamento
Nazionale Vigili del Fuoco

LORO SEDI

OGGETTO: Osservazioni da parte di alcune organizzazioni sindacali dei Vigili del Fuoco alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2012 recante "Indirizzi operativi volti ad assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile".

Il 1° febbraio scorso è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 27 la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2012 recante "Indirizzi operativi volti ad assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile".

Tale adempimento giunge al termine di un percorso amministrativo e di consultazione ampio e chiaramente individuato dalla legge. La Direttiva, infatti, oltre ad essere stata elaborata in stretto raccordo con le Direzioni di Protezione Civile delle Regioni e Province Autonome, è stata approfondita in un meticoloso confronto con le rappresentanze delle principali organizzazioni di volontariato di protezione civile, riunite nella Consulta Nazionale istituita con D.P.C.M. del 25 gennaio 2008, con i vertici della Croce Rossa Italiana e del Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico. Questi due ultimi soggetti, infatti, oltre ad essere annoverati tra le strutture operative

del Servizio Nazionale della Protezione Civile, sono caratterizzati dalla prevalenza, al proprio interno, della componente volontaristica.

Il confronto, terminata questa fase tecnica, si è trasferito, come previsto dalla vigente normativa, sul piano istituzionale e, in tal senso, lo schema di Direttiva è stato sottoposto, nel giugno 2012, all'esame preventivo ed all'approvazione in seno alla Conferenza Unificata, nella quale, come è noto, siedono tutte le rappresentanze regionali, oltre a quelle delle Province, dei Comuni e delle Comunità ed Enti Montani e alla quale il Governo partecipa dispiegandosi in tutta la sua compagine di Dicasteri, sotto il coordinamento del Ministro delegato.

In seguito, prima della firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, il testo ha ricevuto un ulteriore vaglio da parte della Ragioneria Generale dello Stato e, dopo la firma, è stato sottoposto alla registrazione, previa valutazione di legittimità, da parte della Corte dei Conti, che si è espressa favorevolmente il 15 gennaio 2013.

Va evidenziato, inoltre, che la Direttiva, le sue finalità e lo strumento impiegato, sono chiaramente ed esplicitamente incardinate nelle disposizioni normative richiamate nelle premesse, vale a dire nel combinato disposto dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 343/2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 401/2001, e successive modifiche ed integrazioni, e dell'art. 8, comma 1, del decreto-legge n. 90/2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 152/2005.

Tutto ciò premesso a dimostrarc, laddove ce ne fosse bisogno, la piena legittimità del provvedimento e dei suoi fondamenti, destano stupore le reazioni prevenute alla pubblicazione della Direttiva da parte del Sindacato Autonomo dei Vigili del Fuoco "CONAPO" e dal Coordinamento Nazionale Vigili del Fuoco dell'Unione Sindacale di Base che, ad ogni buon fine, si allegano in copia (all. 1 e 2).

A riguardo, questo Dipartimento, nel più ampio spirito di condivisione e di leale collaborazione tra le Istituzioni, ritiene opportuno entrare nel merito delle osservazioni esposte, anche al fine di chiarire l'esatta portata delle disposizioni adottate ed evidenziare come esse non costituiscano, come asserito, un presunto tentativo di ridimensionare il ruolo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco all'interno del Servizio Nazionale della Protezione Civile ma al contrario, concorrano alla modernizzazione del sistema di intervento di protezione civile italiano, aggiornandolo all'evoluzione dei tempi e assicurando rilevanti economie di spesa a tutti i livelli.

Anzitutto è bene sgombrare il campo da una questione nominalistica, erroneamente posta: il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è definito, dall'art. 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, "componente fondamentale" del Servizio Nazionale. Tale affermazione è indiscussa, così come indiscussa è l'ammirazione e il riconoscimento del Dipartimento della Protezione Civile, dell'intero Sistema nazionale e della cittadinanza tutta nei riguardi di questa benemerita istituzione, che vanta una storia ricca di eroismi, anche personali, qualità tecniche, dedizione al bene comune.

La Direttiva, infatti, si riferisce esclusivamente al mondo del volontariato che, come è noto, è l'unica entità che la medesima legge n. 225/1992 annovera sia tra le "componenti" del Servizio (art. 6, c. 2, L. n. 225/1992), sia tra le "strutture operative" del medesimo (art. 11, c. 1 della stessa legge). Essa, pertanto, aggiorna le modalità di promozione e tutela della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile, fornendo opportuni indirizzi

operativi omogenei, su scala nazionale, in relazione al Regolamento adottato con D.P.R. 8 febbraio 2001, n. 194 in attuazione dell'art. 18 della più volte richiamata Legge n. 225/1992.

E' di tutta evidenza, peraltro, la crescita esponenziale del numero, della qualità e delle capacità operative delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, che nei 21 anni che ci separano dall'approvazione della legge n.225, si sono radicate su tutto il territorio nazionale (oggi sono oltre 4.800 quelle censite nell'elenco nazionale) e sono divenute via via perno di molti settori di intervento (come la logistica e l'assistenza alla popolazione), anche in concomitanza con la cessazione della leva militare e la riduzione della capacità delle Forze Armate di sovvenire ai bisogni crescenti di una società in continua evoluzione. In tal senso - e gli interventi posti in essere in occasione dei più recenti eventi sismici, dall'Abruzzo all'Emilia Romagna, lo confermano - il volontariato è divenuta "una" componente fondamentale del Servizio Nazionale della Protezione Civile e dei sistemi regionali e locali che lo compongono, e non "la" sua componente fondamentale. Affermazione connessa, quindi, con la valutazione sostanziale e non certo intesa ad incidere sulla qualificazione nominale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sancita dall'art. 11 della legge n. 225/1992.

E' in quest'ambito, pertanto, che la Direttiva esplica la sua funzione, procedendo, sostanzialmente, a dare attuazione all'art. 15 del Regolamento e cioè implementando anche nella gestione del volontariato di protezione civile i principi e le forme del federalismo amministrativo già delineate dalla legge n. 59/1997 e dai suoi provvedimenti conseguenti ed attuativi (tra i quali, in primis, il D. Lgs. n. 112/1998), valorizzando il concorso delle strutture regionali e locali e chiamandole, in questo, a condividere gli oneri di spesa conseguenti. Tale condivisione consentirà, nella pratica, non solo un'immediata riduzione degli oneri finanziari a carico dello Stato per i rimborsi delle spese sostenute dalle organizzazioni di volontariato e dai datori di lavoro dei volontari, ma, rimettendone in parte sostanziale la gestione ai soggetti territorialmente più prossimi, assicurerà anche una loro gestione più direttamente connessa con le esigenze locali e, pertanto, più oculata e conveniente.

In quest'ottica va incardinata la tematica degli "Eventi a rilevante impatto locale" trattati al paragrafo 2.3.1 del documento. Non si tratta, infatti, di intervenire nell'assetto delle responsabilità e delle funzioni in materia di soccorso tecnico urgente e sicurezza (che sono di esclusiva competenza rispettivamente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e delle Forze dell'Ordine), bensì di prevedere che, qualora il Comune ravvisi l'esigenza, in presenza di specifiche condizioni, di attivare il proprio sistema locale di protezione civile, a tutela della pubblica e privata incolumità, possa, in quest'ambito, prevedere l'impiego delle organizzazioni di volontariato di protezione civile presenti sul territorio e regolarmente iscritte negli appositi elenchi territoriali, limitatamente - come è ovvio e la Direttiva esplicitamente sottolinea - ai compiti ad essi attribuiti dai piani comunali di protezione civile, la cui importanza ed esigenza di aggiornamento è stata recentemente ribadita con le modifiche apportate alla legge n. 225/1992 con il decreto-legge n. 59/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100/2012. Il ricorso alle valutazioni dell'Ente locale e l'attribuzione degli eventuali oneri connessi al livello regionale competente concorreranno nel tempo ad una ulteriore riduzione di spesa, già oggi assolutamente contenuta, per questo genere di finalità.

Relativamente, inoltre, al tema della ricerca dispersi, oggetto del paragrafo 2.3.2 della Direttiva, va sottolineato che in essa il Presidente del Consiglio si è limitato alla citazione letterale delle disposizioni normative vigenti alla data di sottoscrizione del provvedimento (9 novembre 2012). Va, invero, sottolineato, come il subentro, pochi giorni dopo, della legge 14 novembre 2012,

n. 203, nel fornire un quadro giuridico complessivo all'attività, non configuri alcun contrasto con gli indirizzi tecnico-operativi formulati nella Direttiva; al contrario i due provvedimenti sinergicamente concorrono a consentire, secondo opportune procedure e nel quadro di un rigoroso controllo della spesa pubblica, la partecipazione delle organizzazioni di volontariato di protezione civile a questa importante attività. Giova, al riguardo, rileggere quanto testualmente affermato dall'art. 1, comma 4, della norma:

4. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, l'ufficio di polizia che ha ricevuto la denuncia promuove l'immediato avvio delle ricerche e ne dà contestuale comunicazione al prefetto per il tempestivo e diretto coinvolgimento del commissario straordinario per le persone scomparse nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e per le iniziative di competenza, da intraprendere anche con il concorso degli enti locali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del sistema di protezione civile, delle associazioni del volontariato sociale e di altri enti, anche privati, attivi nel territorio.

In alcun modo, pertanto, il Presidente del Consiglio, con la sua Direttiva, ha inteso esprimere un orientamento in ordine al contenzioso amministrativo in essere (richiamato nella nota del Conapo) in ordine all'interpretazione delle norme vigenti (legge n. 74/2001 e legge n. 289/2002), sulle quali l'Autorità Giudiziaria competente è chiamata ad esprimersi nelle sedi opportune. Tali disposizioni normative, nella Direttiva presidenziale, sono oggetto di mero richiamo e non è quindi chiaro comprendere come ciò possa configurare un'indebita "ingerenza" del medesimo Presidente del Consiglio nel quadro del procedimento contenzioso in corso.

In conclusione, lo scrivente Dipartimento intende evidenziare come questa Direttiva si collochi nel consolidato percorso di costruzione e consolidamento del "sistema" di protezione civile, frutto delle grandi e lungimiranti intuizioni dell'allora Ministro, on.le Giuseppe Zamberletti, e più volte, nel tempo, confermate, da ultimo con le modifiche recentemente apportate alla legge n. 225/1992 dalla richiamata legge n. 100/2012, che con i commi 1, 2 e 3 dell'art. 1-bis ha ribadito che:

1. E' istituito il Servizio nazionale della protezione civile al fine di tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi.
2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega, un Ministro con portafoglio o il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretario del Consiglio, per il conseguimento delle finalità del Servizio Nazionale della protezione civile, promuove e coordina le attività delle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale.
3. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero, per sua delega ai sensi del medesimo comma 2, un Ministro con portafoglio o il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Segretario del Consiglio, si avvale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In questa chiarissima e recentemente ribadita logica sistemica il Dipartimento nazionale continuerà a promuovere la massima integrazione e valorizzazione di tutte le componenti e strutture operative del Servizio Nazionale, a partire dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e dalle organizzazioni di volontariato di protezione civile.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Gabrielli



Allegati n. 2