



CONAPO

SINDACATO AUTONOMO VIGILI DEL FUOCO

"nella nostra autonomia la Vostra sicurezza"

Segreteria Regionale Sardegna

c/o Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Sassari

Segretario Regionale: VFC Pietro Nurra

e-mail : sardegna@conapo.it

Cell. 3315784450

Prot.Reg. 02-19

Sassari, 21 Gennaio 2019

A S.E. Il Prefetto di SASSARI
Dott. Giuseppe MARANI

e p.c.

Alla Prefettura di Sassari,
Ufficio Territoriale del Governo, Area V
Protezione Civile, Difesa Civile
Coordinamento del Soccorso Pubblico

Alla Direzione Regionale Sardegna Vigili del Fuoco

Al Comando Provinciale di Sassari Vigili del Fuoco

All'AREUS - Centrale Operativa 118

Alla Questura di Sassari

Al Comando Provinciale di Sassari dell'Arma dei
Carabinieri

Al Comando Provinciale di Sassari della Guardia di
Finanza

Al Comando Sezione Polizia Stradale di Sassari

Alla Direzione Marittima di Olbia

Alla Capitaneria di Porto di Porto Torres

Alla Capitaneria di Porto di La Maddalena

Al Comando Provinciale C.F.V.A di Sassari

All'Ispettorato Ripartimentale C.F.V.A di Sassari

All'Ispettorato Ripartimentale C.F.V.A di
Tempio Pausania

Alla Regione Autonoma della Sardegna

Presidenza – Direzione Generale della

Protezione Civile – Assessorato Difesa

dell'Ambiente

Al Comando Brigata Sassari

All'ATS Sardegna – ASSL di Sassari

All'ATS Sardegna – ASSL di Olbia

Alla Croce Rossa Italiana Olbia – Sassari

Alla Segreteria Generale CONAPO

Oggetto: Precisazione sulle competenze in ambito di ricerca dispersi e soccorso nell'ambiente montano e impervio.

La scrivente Organizzazione Sindacale Co.Na.Po. è venuta a conoscenza della nota 11 GENNAIO 2019 DRSA 01A_19, prodotta dal Soccorso Alpino della Sardegna e contenente precisazioni sulle competenze in ambito di ricerca dispersi e soccorso nell'ambiente montano e impervio. Ritenendo che il documento contenga notevoli inesattezze giuridiche e tecnico-operative, nonché citazioni incomplete delle norme, con la presente si vuole portare all'attenzione di chi legge un contributo propositivo mirante a fare chiarezza sul quadro normativo, con l'intento di favorire il miglior funzionamento possibile dell'apparato di Soccorso Pubblico.

In apertura il presidente del Soccorso Alpino della Sardegna afferma “...che il riferimento a persona “dispersa” si riconduce sempre ad una situazione di soccorso pubblico...” e trae la conclusione che “Si ritiene pertanto non ci siano i presupposti per generalizzare la competenza del recupero di persona in imminente pericolo di vita come attività di soccorso tecnico urgente.” Viene così postulata una inesistente distinzione fra Soccorso Pubblico e Soccorso Tecnico Urgente. Invero, la denominazione “Soccorso Tecnico Urgente” è solo la definizione, tecnica appunto, della tipologia di interventi che attengono ai compiti istituzionali del C.N.VV.F. che, come è facile immaginare, richiedono sempre una prestazione definibile “Tecnica”. Dal punto di vista giuridico la missione istituzionale del C.N.VV.F. è invece proprio quella del “Soccorso Pubblico”, una materia che l'art. 117 della Costituzione fissa a “legislazione esclusiva dello Stato”, che ne garantisce l'attuazione tramite il Ministero dell'Interno, di cui il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è il braccio operativo; si tratta di materia non delegabile ed esclusa dal principio di sussidiarietà.

Non è certo un caso che l'art. 24 del D.Lgs. n. 139/06 (così come modificato dal D.Lgs n. 97/17) sia intestato **“Interventi di Soccorso Pubblico”**. “È proprio questo articolo in particolare, a prevedere che *“Il Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, assicura, in relazione alla diversa intensità degli eventi, la direzione e il coordinamento degli 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”*. Come evidenziato, in sede consultiva, dal Consiglio di Stato nel parere n. 918/’17 - NUMERO AFFARE 00419/2017, «la disposizione di cui all'articolo 24 costituisce una delle direttive fondanti dell'intervento normativo, mediante il quale si è voluta dettare una disciplina unica del soccorso pubblico, mantenendo il necessario coordinamento con le strutture della Protezione Civile e rimettendo ad appositi accordi la disciplina delle attività di soccorso pubblico integrato».

Secondo questo angolo visuale, avendo espressamente specificato (al comma 1) che spetta al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, «in relazione alla diversa intensità degli eventi, la direzione e il coordinamento degli interventi tecnici caratterizzati dal requisito dell'immediatezza della prestazione», il riformulato art. 24 del decreto (la cui rubrica “Interventi di soccorso pubblico” è rimasta invece immutata) garantisce il necessario coordinamento con il sistema di protezione civile e/o con gli altri soggetti deputati per legge a funzioni specifiche di soccorso (ad esempio, la Guardia costiera per il soccorso in mare, di cui al comma 3; *il Soccorso alpino, per il soccorso in contesti impervi e connotati da particolare difficoltà operativa*, di cui al comma 10). Più specificamente, come precisato nella Relazione illustrativa al testo di legge giunto in Consiglio dei ministri, «in armonia con le disposizioni contenute nella legge n. 1570 del 1941 e da ultimo nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1636 del 2 maggio 2006, recante indicazioni per il coordinamento operativo di emergenze, il comma 1 viene integrato con la precisazione che il Corpo nazionale svolge un necessario ruolo di coordinamento tecnico-operativo negli interventi di soccorso pubblico più complessi. Si tratta di situazioni che richiedono la presenza di una

molteplicità di operatori appartenenti ad enti diversi, la cui attività va indirizzata in maniera coordinata sul luogo dell’evento fin dai primi momenti dell’intervento. La norma, pertanto, consente di individuare, immediatamente e con chiarezza, il Corpo dello Stato cui fa capo la responsabilità della direzione tecnica del soccorso».

Il successivo comma 2, lett. b), descrive analiticamente la tipologia di interventi (ascrivibili nel novero del “soccorso pubblico”) ad alto tasso di specializzazione svolti dal Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, individuandoli anche nell’attività di «ricerca, soccorso e salvataggio, anche con l’utilizzo di mezzi aerei», in ambito terrestre.

Tale previsione va letta in combinato col comma 10: entrambe queste disposizioni fanno salve le funzioni spettanti al Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico (disciplinate dalla l. n. 74/’01 e dall’art. 80, comma 39, legge n. 289/2002), nonché le competenze delle regioni e delle province autonome in materia di soccorso sanitario.

Bisogna ricordare che, a differenza di quanto proclamato dal Soccorso Alpino, le anzidette competenze non sono affatto “esclusive”!

Invero, il sopra ricordato art. 80, comma 39, legge n. 289/2002, ha stabilito che soltanto «DI NORMA» il soccorso in montagna, in grotta, in ambienti ostili e impervi è attribuito al CNSAS: quindi, nessuna riserva esclusiva di competenze. Anzi, è l’art. 1, comma 2, l. n. 74/’01, che fa salve «nell’ambito delle competenze attribuite al CAI dalla legge 26 gennaio 1963, n. 91, e successive modificazioni, al soccorso degli infortunati, dei pericolanti e al recupero dei caduti nel territorio montano, nell’ambiente ipogeo e nelle zone impervie del territorio nazionale [...] le competenze e le attività svolte da altre amministrazioni» (e quindi dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco), residuando in capo al Soccorso Alpino soltanto una funzione di coordinamento «nel caso di intervento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni» (e non quindi ad Amministrazioni dello Stato). Tale impianto normativo (tutt’ora in vigore) si amalgama perfettamente con la novella del d.lgs. n. 139/’06, che, se da un lato, si ribadisce, assicura le funzioni spettanti al Soccorso Alpino, dall’altro lato, elimina risolutivamente qualunque restante dubbio circa il ruolo, le funzioni e le responsabilità del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco negli interventi di soccorso pubblico (anche integrato).

Non corrisponde al vero infatti quanto affermato nella nota del Soccorso Alpino (a pag. 2), li dove si dice: “*Di qui l’attribuzione della funzione di coordinamento in caso di intervento anche di altre organizzazioni ed Amministrazioni, laddove per “Amministrazioni” il Parlamento Italiano non ha inteso fare alcun riferimento specifico.* Infatti, oltre alle ragioni ed alle sentenze su citate, si osserva che è agevole verificare che la parola “Amministrazioni” non compare in nessuna norma che tratti le competenze Soccorso Alpino se non, come già detto sopra, nell’art. 1, comma 2, l. n. 74/’01, ma per chiarire che sono fatte salve le competenze e le attività svolte delle Amministrazioni dello Stato. Inoltre, differentemente da quanto affermato dal presidente del Soccorso Alpino della Sardegna, nell’ordinamento giuridico italiano i termini organizzazioni, enti, amministrazioni private e Amministrazioni Pubbliche hanno significati esatti e giuridicamente differenti. Proprio non si comprende da dove venga tratta la conclusione secondo la quale il Parlamento Italiano avrebbe usato il termine Amministrazioni senza curarsi del suo significato giuridico. L’unico motivo che potrebbe avere portato il Presidente del Soccorso Alpino a formulare questa affermazione potrebbe forse avere a che fare con un tentativo di addomesticare un quadro normativo che non piace!

Del resto in tal senso si era già espresso anche il Consiglio di Stato con le sentenze n. 1736/2014 e n. 1737/2014 con le quali aveva annullato l’efficacia di due sentenze dei TAR dell’Emilia Romagna e dell’Umbria che erroneamente avevano riconosciuto la titolarità del Soccorso Alpino in ordine al coordinamento dei soccorsi in ambiente impervio.

Dice ancora il presidente del Soccorso Alpino Sardo “*Nello specifico, la ricerca di persona dispersa, se svolto in ambiente montano, ipogeo ed impervio, è sempre riconducibile ad un intervento sanitario che ricade negli ambiti di competenza propri del CNSAS.*” Applicando un collegamento del quale sfugge la logica, il presidente del Soccorso Alpino deriva da questa affermazione, che: “*Si applica dunque la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 9 novembre 2012 la quale individua il CNSAS quale Corpo a cui vengono affidate, per questo tipo specifico di ricerca, le funzioni di coordinamento ai sensi della Legge 74/2001 e dell’art. 80, comma 39, della Legge 289/2002.*”

Ancora una volta si tratta di affermazioni prive di fondamento tecnico e giuridico. Intanto il fatto che una persona sia dispersa non significa di per se che abbia necessità di soccorso sanitario. Tanto è vero che quasi tutte le regioni fanno pagare ai malcapitati l’intervento dell’elisoccorso sanitario nei casi in cui questi una volta recuperati non risultino avere necessità di assistenza medica (capitolo illegittimo, surreale e triste, questo, della nostra storia repubblicana!) Si evidenzia poi che la species “**Soccorso Sanitario**”, è si materia di competenza regionale, ma non ricomprende le operazioni tecniche di soccorso e **deve intendersi riferita esclusivamente alle attività ed agli atti medici o sanitari in senso stretto**, nel nostro caso prestati in emergenza. Lì dove per effettuare il “soccorso sanitario” si rendono necessarie “operazioni tecniche di soccorso”, queste sfuggono del tutto alle competenze sanitarie regionali, sia in fase operativa sia in fase di predisposizione dell’apparato di soccorso.

In merito poi all’ipotizzata applicazione del DPCM 9 Novembre 2012, è bene chiarire che tale provvedimento non ha alcun effetto sulla questione che ci occupa, per tre motivi: innanzi tutto, la Direttiva regolamenta l’attività di Protezione Civile e non quella di Soccorso Pubblico, che è cosa del tutto diversa, regolamentata da altra specifica normativa. In altre parole, la nota del Soccorso Alpino Sardo cade nel frequente errore di confondere la normativa di Protezione Civile con quella inherente il Soccorso Pubblico. Ad ogni buon conto, si deve evidenziare che comunque una Direttiva non può incidere o modificare norme gerarchicamente superiori, come sono quelle che informano la questione in trattazione. Ancora di più, come specificato dallo stesso allora Capo Dipartimento della P.C., Prefetto Gabrielli, nella nota DIP. P. C. 14581 del 07/03/2013: “*La Direttiva, infatti, si riferisce esclusivamente al mondo del volontariato...*”. In altre parole, stiamo parlando di un provvedimento di Protezione Civile destinato al Volontariato, che non ha nulla a che vedere con la questione in trattazione ed è del tutto estraneo alla regolamentazione dell’attività di Soccorso Pubblico (se non per il fatto che nello stesso viene prevista la possibilità per i volontari di P.C. di partecipare alla ricerca delle persone disperse su richiesta formale dell’autorità che dirige le operazioni di soccorso).

Ancora, il presidente del Soccorso Alpino Sardo afferma (pag. 2) che: “*In modo particolare il D.P.C.M. del 9 novembre 2012 dispone che “la ricerca di persone disperse in ambiente montano, ipogeo o impervio...omissis... è specificamente disciplinata dalla legge 21 marzo 2001, n. 74, articolo 1, comma 2 e dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 articolo 80...omissis”*”. Su questo punto si torna a evidenziare come l’idea che una Direttiva possa disporre che una specifica attività sia disciplinata da determinate leggi appaia quantomeno giuridicamente singolare! Le leggi ed i corpus normativi inerenti specifici ambiti di applicazione non traggono certamente la loro forza e validità di applicazione da una, seppur autorevole, Direttiva.

Il Co.Na.Po., spera che quanto fin qui espresso possa contribuire a chiarire gli aspetti giuridici della questione in discussione, nella consapevolezza che la chiarezza giuridica sia l’indispensabile presupposto di qualsiasi interazione operativa fra soggetti attivi nel sistema di Soccorso Pubblico. In particolare, a scanso di qualsiasi equivoco, preme sottolineare l’ammirazione che si prova per il meritorio impegno di tutti i volontari del Soccorso Alpino, dei quali è assodata l’alta qualificazione

tecnica. Ciò non di meno, come appena detto, si ritiene che qualsiasi interazione virtuosa debba trovare i suoi presupposti nell'ambito del quadro normativo vigente, così come correttamente interpretato dalla nota prefettizia Prot. Uscita N.0003337 del 11/01/2019.

Rimanendo a disposizione si porgono i più cordiali saluti



Il Segretario Regionale
CONAPO Sindacato Autonomo VVF