



CONAPO

SINDACATO AUTONOMO VIGILI DEL FUOCO

"nella nostra autonomia la Vostra sicurezza"

Segreteria Generale

Vico del Fiore, 21/23 - 54011 - Aulla (MS)
Tel. 0187.421814 - Fax 0187.424008 - Cell. 329.0692863
e-mail Segretario Generale antonio.brizzi@conapo.it
e-mail: conapo.it@conapo.it
sito internet www.conapo.it

Roma, 17 Marzo 2008

Prot. n. 078 / 2008

**A S.E. IL CAPO DIPARTIMENTO
DEI VIGILI DEL FUOCO DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE
Prefetto Giuseppe PECORARO**

**AL SIG. CAPO DEL CORPO NAZIONALE
DEI VIGILI DEL FUOCO
Dott. Ing. Antonio GAMBARDELLA**

**AL SIG. DIRETTORE CENTRALE PER
L' EMERGENZA ED IL SOCCORSO TECNICO
Dott. Ing. Alfio PINI**

**AL SIG. DIRETTORE RESPONSABILE
RIVISTA "OBIETTIVO SICUREZZA"
Dott. Giuseppe SANGIORGI**

e, p.c. **ALL' ON.LE MINISTRO DELL' INTERNO
Dott. Giuliano AMATO**

**ALL' ON.LE SOTTOSEGRETARIO DI STATO
Ettore ROSATO**

Oggetto: **CONTESTAZIONE ARTICOLO SU OBIETTIVO SICUREZZA N. 6 ANNO 2007
"CHI COORDINA I SOCCORSI ? SOCCORSO ALPINO E SPELEO".**

Leggendo sul numero in oggetto di "Obiettivo Sicurezza" l'articolo a firma di Fabio Tossut, i Vigili del Fuoco italiani sono rimasti increduli di ciò che veniva affermato circa il soccorso in ambienti impervi nella parte riguardante il SOCCORSO ALPINO E SPELEO, tanto da sommergerci da richieste di chiarimenti e lamentele.

Nell'articolo si può leggere la seguente affermazione, enucleata volendo interpretare la Legge 21 marzo 2001 n. 74 e le normative di settore: **"Si evidenzia, dunque, che la normativa trasferisce la funzione di coordinamento delle operazioni di soccorso dal comandante provinciale al responsabile del CNSAS solamente nelle zone impervie e nell'ambiente ipogeo. "**

OBIETTIVO SICUREZZA è la rivista ufficiale del Corpo Nazionale Vigili del Fuoco, pertanto anche ogni affermazione in essa contenuta, assume carattere di ufficialità, per cui il lettore percepisce anche la "certezza" che questa è l'interpretazione della Legge da parte del Ministero dell'Interno.

Dopo anni di diatribe finalmente e definitivamente risolte dalle molteplici ed unanimi interpretazioni si è da tempo chiarito che l' art. 1 comma 2 della legge 74/2001 e l' art. 80 comma 39 della legge 289/2002 riconoscono al CNSAS un ruolo preminente rispetto alle altre organizzazioni similari, ma non intaccano affatto le prerogative delle pubbliche amministrazioni, come si può anche rilevare dall' intervento del Sottosegretario all'Interno On.le Maurizio Balocchi, effettuato in data 12 Aprile 2002 (atto n. 402678); nessuna

associazione di volontariato potrà mai sovrintendere ad un'amministrazione dello Stato, in qualsivoglia operazione di soccorso, difesa civile o pubblica sicurezza, basta accedere ai resoconti parlamentari dell' iter della Legge per capire la ratio del dettato normativo ! Altra cosa è la dovuta e logica collaborazione per la salvaguardia della vita umana, alla quale i Vigili del Fuoco mai si sottraggono, logica collaborativa che a volte viene messa in discussione proprio da chi vorrebbe escludere i Vigili del Fuoco non avendone titolo. Per cui scrivere sulla rivista ufficiale dei Vigili del Fuoco che "le funzioni di coordinamento passano dal Comandante Provinciale VVF al responsabile del CNSAS" è a nostro avviso di estrema gravità.

Leggendo l'articolo per la prima volta, non sapendo che l'autore fosse un Direttore Vice Dirigente del CNVVF, abbiamo addirittura pensato si trattasse di uno spazio concesso ad un esponente del Soccorso Alpino per esprimere la propria opinione sull'argomento; non c'è modo di rendere l'idea della rabbia e della delusione che ci hanno assaliti quando abbiamo scoperto che la coltellata era arrivata invece proprio da casa nostra e ci auguriamo che l' articolo sia solo il risultato di un mero errore interpretativo, senza intenti devianti in favore del volontariato !

Forse a coloro i quali non conoscono le vicissitudini degli anni trascorsi, il termine "coltellata" potrà sembrare eccessivo, ma per la maggior parte dei Vigili del Fuoco che hanno seguito le vicende, esso risulta perfettamente calzante ! D'altra parte, visto che si parla di "competenza", dobbiamo pure dire che rileggendo l'articolo ci si è accorti di un altro errore nel quale, a nostro avviso, riteniamo sia caduto l'autore (e chi ha supervisionato la pubblicazione).

L'interpretazione che dà dei termini di "SAFETY" e "SECURITY" è quella palesemente errata e molto in voga negli ambienti del volontariato di protezione civile, dove si crede che il primo termine indichi "la salvaguardia della vita umana" ed il secondo la "pubblica sicurezza" intesa come tipica azione delle forze di polizia. In realtà nel mondo anglosassone il termine SAFETY si riferisce alla salvaguardia o la protezione da eventi o circostanze generalmente indipendenti da precise volontà (eventi quindi accidentali) che comportano alta potenzialità lesiva in funzione del tipo di attività svolta. SECURITY invece riguarda la salvaguardia o la protezione da attacchi, aggressioni, danni contro la persona o i beni, perpetrati volontariamente da individui o gruppi di persone con l'intenzione di nuocere, a causa di contrapposizioni (belliche, razziali, ecc.) o a causa di attività criminali e terroristiche. La distinzione tra SAFETY e SECURITY serve quindi ad identificare il fattore scatenante del disastro, non chi se ne debba occupare; se così non fosse dovremmo concludere che se un incendio si innesca a causa di un atto criminale o terroristico, la sua estinzione non è competenza dei pompieri. Ci è parso utile commentare ed esprimere la nostra opinione sul significato dei concetti di "SAFETY" e "SECURITY" perché nell'articolo viene usato come discriminante per determinare di chi sia la competenza in specifiche situazioni di soccorso, mentre così non può affatto essere.

Il soccorso alle persone coinvolte in un incidente o in un attentato infatti, viene sempre prima di qualsiasi altra azione di contrasto e ricerca dei responsabili di crimini; prima si tutela la vita umana, poi si cercano i colpevoli. Abbiamo precisato tutto ciò, nel timore che il DVD Tossut, "forte" della padronanza dei termini anglosassoni "SAFETY" e "SECURITY", in altro articolo postulasse l'estraneità del CNVVF agli eventi di difesa civile o di Pubblica Sicurezza dimenticando che la normativa Italiana affida ai Vigili del Fuoco competenze in entrambi i termini !

Dopo avere premesso il nostro forte sentimento di delusione, è necessario fare alcune considerazioni di carattere tecnico ed istituzionale sull'accaduto, ritenendo che l'interpretazione della legge 74/2001 fatta dalla rivista "OBIETTIVO SICUREZZA" sia palesemente errata, in quanto nessuna organizzazione di volontariato può e potrà mai coordinare un Corpo dello Stato, peraltro con funzioni di Pubblica Sicurezza (tra le quale il Soccorso Pubblico costituisce una species). Secondo la Legge il CNSAS ha funzioni di

coordinamento nei confronti di “Enti ed Organizzazioni” che sono cosa ben diversa dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco secondo le più elementare norme del diritto.

Appare superfluo tornare ad elencare le tante ed univoche interpretazioni degli organi competenti circa le responsabilità di coordinamento degli interventi in ambiente impervio, che certamente sono attribuzione del CNVVF;

Poniamo quindi agli organi in indirizzo i seguenti quesiti:

- come è possibile che un funzionario dei Vigili del Fuoco, in forza all'ufficio Affari Legislativi e Parlamentari commetta un errore così madornale ?
- dato che, come si evince chiaramente dall'articolo, l'autore era a conoscenza degli attriti tra CNVVF e Soccorso Alpino, perché lo stesso non ha assunto informazioni esaustive (presso gli uffici adiacenti) circa lo stato della situazione prima di pubblicare la sua personale (e dannosa per il CNVVF) interpretazione di una legge ?
- come può accadere che sulla rivista ufficiale del CNVVF vengano pubblicate notizie potenzialmente dannose per la nostra amministrazione che tendono a ridimensionarne gli ambiti di competenza, senza che la direzione della rivista se ne avveda ?
- il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile a chi ha affidato il controllo e la verifica delle notizie da pubblicare e come ritiene in futuro di evitare simili cantonate ?

L'articolo in oggetto, con tutta probabilità, procurerà una recrudescenza degli attriti con il CNSAS, i quali giustamente (dal loro punto di vista) non mancheranno in futuro di esibire in ogni utile sede “l'illuminato parere legale”. Lo scellerato articolo rischia di riportare indietro nel tempo gli sforzi di tanti anni di lavoro fatto dai Vigili del Fuoco!

Il CONAPO chiede quindi un'immediata, chiara ed inequivocabile smentita e correzione delle “opinioni” pubblicate sul numero in oggetto della rivista “OBIETTIVO SICUREZZA”. Riteniamo indispensabile che il chiarimento sia esaustivo e riporti tutti i pareri autorevoli ed istituzionali finora espressi in merito.

Proponiamo che se ne occupi l'ufficio SAF esistente presso il Ministero dell'Interno, anche per mezzo della Commissione Tecnica Nazionale SAF, sicuramente preparati in questa specifica materia avendola vissuta “sulle proprie spalle”.

Vogliamo concludere esprimendo la considerazione che, ancora una volta, accadono fatti gravi e lesivi dello stato del CNVVF, causati dalla “distanza” che a volte diventa “estraneità” della maggior parte dei funzionari e dei dirigenti dal cuore del corpo: l'attività di soccorso! Cogliamo l'occasione per chiedere a S.E. il Capo Dipartimento e al Sig. Capo del Corpo Nazionale VVF di dedicare qualche pensiero ad un progetto di riforma / riordino del CNVVF che veda tutti i suoi appartenenti impegnati nell'attività di soccorso, senza la “sirena” omerica della prevenzione incendi a distrarli in maniera così preponderante.

Come abbiamo già avuto modo di dire, auspichiamo un CNVVF la cui classe dirigente sia finalmente e veramente composta da pompieri sia sulla carta che nei fatti.

Appellarci ad un Capo Dipartimento che, pur non essendo pompiere di origine, finora ha dimostrato di esserlo come molti dirigenti non hanno saputo fare in una intera carriera, ci fa continuare a nutrire ancora qualche flebile speranza in un futuro che, ora come ora appare assai buio.

Restiamo in attesa della smentita dell' articolo contestato e porgiamo distinti saluti.

Roma, 17 Marzo 2008



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

Tra "safety" e "security"

Chi coordina i soccorsi?

Tema spinoso! "Chi coordina i soccorsi?", interrogazione ricorrente e, specialmente, dibattuta.

Chi non è addetto ai lavori scoprirà che la normativa italiana non è molto chiara e non raramente dà adito ad ambiguità di interpretazioni. Tale ambiguità sul tema della "safety" (salvaguardia della vita umana), al contrario di ciò che accade per la "security" (sicurezza pubblica), non dovrebbero esistere dal momento che ciò che è in gioco è l'incolumità dei cittadini e la salvaguardia della vita umana.

In ogni situazione di soccorso o calamità naturale, piccola o grande, è necessario che sia ben chiaro chi fa cosa e chi prende le decisioni nelle diverse fasi dello svolgimento dell'intervento, in modo da convogliare gli sforzi e le professionalità in campo nel modo più adeguato per la riuscita dell'operazione di soccorso.

Nel caso del soccorso tecnico, in funzione degli ambiti in cui si verifica l'intervento, le norme assegnano compiti di coordinamento ad enti diversi. Per alcuni ambiti non si riscontra alcuna confusione tra gli enti che intervengono, ma per altri le sovrapposizioni sono evidenti.

È bene ricordare che l'autorità nel campo del soccorso tecnico urgente è senza dubbio, a livello nazionale, il ministro dell'Interno e, a livello provinciale, il prefetto.

Un caso a parte è quello degli interventi di protezione civile, per i quali prima del 1992 la normativa individuava un commissario di governo come unico attore che coordinava tutte le operazioni di soccorso, non solo quelle tecniche; mentre dal 1992 la legge n. 252 ha individuato una molteplicità di attori (comuni, province, regioni) preposti al coordinamento, in base alla dimensione della calamità naturale, non chiarendo se tale coordinamento comprendesse anche il soccorso tecnico urgente.

Vediamo ora più da vicino le attribuzioni del coordinamento per le operazioni di soccorso tecnico urgente nei vari ambiti.

Soccorso tecnico urgente ed estinzione degli incendi

La normativa, prima con la legge 1570 e poi con il decreto legislativo 8/3/2006 n.139, assegna al Corpo nazionale l'espletamento degli interventi di soccorso pubblico. Pertanto, si può affermare che, in generale, il soccorso tecnico urgente è sempre compito del Corpo nazionale¹, ovvero delle sue strutture periferiche, in particolare dei comandi provinciali, sin dal 1941.

In particolare ai comandanti provinciali è assegnata la diretta responsabilità dell'organizzazione dei servizi antincendi e dei soccorsi tecnici in genere e l'adozione dei provvedimenti all'uopo necessari.

Tale responsabilità giuridica, sia civile che penale, implica la competenza di coordinare tutti gli enti che concorrono agli interventi di soccorso tecnico urgente e di estinzione degli incendi.

Norme specifiche, individuano, inoltre, ambiti particolari in cui viene riconfermata la competenza dei vigili del fuoco ad operare e coordinare i soccorsi tecnici.

Soccorso aeroportuale

"Il Corpo nazionale", ex art. 26 del dlgs 8/3/2006 n. 139, "assicura con personale, mezzi e materiali propri il servizio di soccorso pubblico e di contrasto agli incendi per il traffico aereo civile negli aeroporti civili e militari aperti al traffico commerciale ed assume la direzione tecnica dei relativi interventi".

In particolare, la direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 2006 specifica che all'interno del perimetro aeroportuale, o comunque, nell'area di giurisdizione aeroportuale, il responsabile del distacco aeroportuale dei vigili del fuoco assume il ruolo di direttore tecnico dei soccorsi, coordinando le operazioni di salvataggio, soccorso ed intervento tecnico urgente.

Chi coordina i soccorsi?

Il coordinamento generale del soccorso è, invece, affidato, secondo il decreto legislativo 9/5/2005 n. 96, all'ENAC (ente nazionale per l'aviazione civile).

Soccorso stradale

A rimarcare che il coordinamento delle operazioni di soccorso è svolto dal comandante provinciale dei vigili del fuoco è l' art.11 comma 2 del nuovo codice della strada, il quale recita: " Gli organi di polizia stradale concorrono, altresì, alle operazioni di soccorso automobilistico e stradale in genere."

Soccorso nei laghi e fiumi

L'ambito del soccorso marittimo interno (fiumi e laghi) non è richiamato da alcuna legge o regolamento. Rimane valido, pertanto, il disposto della norma generale.

A questa regola generale fanno, poi, eccezione alcuni ambiti, individuati da specifiche norme.

Soccorso portuale

Ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo 139/2006, il Corpo nazionale assicura, con personale mezzi e materiali propri, il servizio di soccorso pubblico e di contrasto agli incendi nei porti e loro dipendenze, sia a terra che a bordo delle navi e dei galleggianti, assumendone la direzione tecnica, fatto salvo il potere di coordinamento degli altri servizi portuali di sicurezza, di polizia e di soccorso che fanno capo al comandante del porto, così come disposto dall'art. 10 della legge 690 del 1940.

In questo ambito, quindi, la responsabilità del coordinamento degli altri enti che intervengono (forze di polizia, squadre antincendi ausiliare, ecc..) viene trasferita dal comandante provinciale dei vigili del fuoco al comandante del porto, mentre al comandante dei vigili del fuoco rimane la responsabilità tecnica dell'intervento.

Soccorso in mare

Il coordinamento e l'impiego delle unità di soccorso in mare è assicurato dal centro nazionale di coordinamento di soccorso marittimo (IMRCC) e dai centri secondari di soccorso marittimo (MRSC), ai sensi del DPR 28 settembre 1994 n. 662. Ai sensi dello stesso decreto, l'impiego di tutte le risorse intervenute sul luogo dell'incidente nell'attività di ricerca e salvataggio avviene attraverso il "comandante sul posto" o il "coordinatore di superficie", che opera in conformità alle direttive specifiche emanate dall'IMRCC o dal MRSC delegato.

Il compito di "comandante sul posto", che svolge il ruolo di direttore tecnico dei soccorsi sul luogo dell'incidente è assegnato al comandante del mezzo navale della marina militare o del Corpo delle capitanerie di porto più alto in grado.

Un altro caso dove la normativa non è ambigua è il caso degli interventi di difesa civile.

Interventi di difesa civile

Gli interventi di soccorso tecnico di difesa civile sono assoluta competenza del Corpo nazionale.

L'art. 14 del decreto legislativo 30/7/1999 n. 300 assegna tale compito al ministero dell'Interno, che lo esplica attraverso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Lo stesso articolo specifica quale sia, in tal caso, il compito del Corpo nazionale: "fronteggia, anche in relazione alla situazione internazionale, 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".

Nei casi di difesa civile, tutti gli attori che si trovano anche negli interventi di protezione civile assumono, per legge, un inequivocabile ruolo di collaborazione, seppur preziosissima, con le alte professionalità dei vigili del fuoco scese in campo.

Andiamo ora a vedere i casi in cui la normativa è ambigua e può dare adito a diverse interpretazioni.

Soccorso Alpino e speleo

Il soccorso degli infortunati o dei pericolanti e per il recupero dei caduti, nell'esercizio delle attività alpinistiche, escursionistiche e speleologiche, è attribuito, dalla legge 21.3.2001 n.74, al Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS) del club alpino italiano.

In particolare l'art. 1 della citata legge 74 prevede che "il CNSAS provvede, 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". Lo stesso articolo, nel caso di intervento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni, attribuisce esplicitamente la funzione di coordinamento al responsabile del CNSAS.

Si evidenzia, dunque, che la normativa trasferisce la funzione di coordinamento delle operazioni di soccorso dal comandante provinciale al responsabile del CNSAS solamente nelle zone impervie e nell'ambiente ipogeo.

Bisognerebbe poi sapere cosa si intenda per ambiente impervio, perché è proprio su questa accezione che nascono i dubbi su chi debba coordinare le operazioni, da cui gli attriti tra gli enti coinvolti.

Volevo, infine, precisare che, sempre per la legge 74/2001, il CNSAS fa parte della struttura nazionale operativa del servizio nazionale della protezione civile di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, e concorre, e non coordina, al soccorso in caso di eventi calamitosi, solamente, in cooperazione con le strutture di protezione civile nell'ambito delle proprie competenze tecniche ed istituzionali.

Incendi boschivi

Nel caso di incendi nei boschi, il coordinamento delle operazioni di estinzione era, fino al 1975, attribuito al comandante provinciale dei vigili del fuoco, in virtù dei compiti generali assegnati; la legge 1/3/1975 n. 47 lo ha poi trasferito al Corpo forestale dello Stato; ed, infine, la legge 21/11/2000 n. 353 ha determinato l'assetto attualmente in vigore.

La legge 353, all'art. 7 c.5, attribuisce alle regioni il coordinamento delle operazioni a terra anche ai fini dell'efficacia dell'intervento dei mezzi aerei per lo spegnimento degli incendi boschivi. Sempre lo stesso comma, inoltre, aggiunge, che "a tali fini, le regioni possono avvalersi del Corpo forestale dello Stato tramite i centri operativi".

Inoltre, il c.3 dell'art. 7 demanda alle regioni l'istituzione e la gestione delle SOUP (sale operative unificate permanenti), avvalendosi di organizzazioni di volontariato, forze armate e di polizia e "di risorse, mezzi e personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato in base ad accordi di programma".

Infine, il c.2 dell'art.7 demanda al dipartimento della protezione civile il coordinamento delle attività aeree di spegnimento con la flotta aerea dello Stato. Tale coordinamento si avvale del COAU (centro operativo aereo unificato). Su richiesta delle regioni (art. 7 c. 4), il COAU interviene, con la flotta aerea di cui al comma 2, secondo procedure prestabilite e tramite le SOUP.

Questo quadro sembra già frammentato senza considerare poi che le regioni delegano tale attività alle province, le quali si sono organizzate a loro volta con sale operative, personale proprio e organizzazioni di volontariato.

È bene precisare che per incendio boschivo si intende, secondo l'art. 2 della legge 353/2000, un fuoco con suscettività a espandersi su aree bo-

scate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree.

Bisogna dire che, nel caso in cui le fiamme minaccino strutture (ad esempio stazioni elettriche, rifugi) e infrastrutture (strade, elettrocondutture) antropizzate, ai sensi dell'art. 24 del decreto legislativo 139/2006, le strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale assicurano gli interventi tecnici urgenti di propria competenza diretti alla salvaguardia dell'incolumità delle persone e dell'integrità dei beni.

Ad una attenta lettura di questo ultimo disposto, i vigili del fuoco assumerebbero il coordinamento delle operazioni di soccorso tecnico, e quindi l'estinzione degli incendi, limitatamente all'area/zona in cui si opera per salvaguardare l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni, mentre, nel resto dell'area boschiva interessata dalle fiamme il coordinamento delle operazioni di estinzione, e solo queste, sarebbero svolte dalla regione.

E' ovvio che se l'incendio di bosco è dichiarato come evento di protezione civile, si affaccerà anche il dipartimento di protezione civile.

Prima di concludere, vorrei rilevare, che con la direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 6 aprile 2006, ci si è resi conto della necessità di una maggiore chiarezza su chi debba coordinare i soccorsi. Tale direttiva, quindi, riafferma l'assegnazione, in molte delle "grandi" situazioni emergenziale individuate, al comandante provinciale dei vigili del fuoco, del coordinamento dei soccorsi in qualità di direttore tecnico dei soccorsi. Tale indirizzo politico sembra voler cercare di porre rimedio alla confusione creatasi, negli ultimi 20 anni, nel campo del soccorso tecnico urgente.

Va infine evidenziato che, al di là delle competenze assegnate dall'assetto legislativo, non vanno assolutamente sottovalutati i rapporti e le collaborazioni con tutti gli enti e gli attori che a qualsiasi titolo hanno a che fare con gli interventi di soccorso pubblico, non solo nelle situazioni emergenziali ma, soprattutto, come attività preparatoria per permettere una comunicazione più semplice ed efficiente tra gli interlocutori e, quindi, rendere più efficace ed efficiente gli interventi di soccorso.

¹ Art. 24 del decreto legislativo 139/2006 e art. 14 del decreto legislativo 30/07/1999 n. 300