



# Ministero dell'Interno

UFFICIO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO  
PER LE PERSONE SCOMPARSE

Persone Scomparse  
Prot. Uscita del 06/10/2010  
Numero: **0001126**  
Classifica: D.04.1.1

Roma, 5 ottobre 2010



AI SIG.RI PREFETTI DELLA REPUBBLICA  
LORO SEDI

AI SIG.RI COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE  
PROVINCE DI  
TRENTO E BOLZANO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE  
AUTONOMA VALLE D'AOSTA  
SERVIZI DI PREFETTURA  
AOSTA

Oggetto: Linee guida per favorire la ricerca di persone scomparse.  
Richiesta di chiarimenti.

Con circolare n. 832 del 5 agosto u.s., sono state diramate alcune linee guida finalizzate alla predisposizione, da parte di codesti Uffici, di un'apposita pianificazione territoriale volta ad individuare specifiche procedure di intervento, attivabili qualora le circostanze della scomparsa di una persona, opportunamente valutate caso per caso in sede locale, comportino la necessità di effettuare immediate battute di ricerca.

Nel passaggio alla fase attuativa, sono pervenute e questo Commissariato alcune richieste di chiarimenti circa la natura e in merito ai contenuti di tali linee guida; richieste alle quali, con la presente circolare si ritiene di dover dare risposta.

Preliminarmente, si precisa che le linee guida rappresentano un puro ausilio alla predisposizione del documento di pianificazione territoriale che, ovviamente, dovrà essere redatto previa le opportune intese sul piano tecnico-operativo ed a seguito dei necessari contatti con tutte le componenti da inserire in pianificazione.



# Ministero dell'Interno

- 2 -

Trattandosi, quindi, di un contributo propositivo e non certamente di una direttiva, il documento di pianificazione potrà prevedere scenari, ipotesi e situazioni ulteriori rispetto a quelle sinteticamente individuate nelle linee guida; ciò ovviamente nel pieno rispetto delle responsabilità, delle prerogative, delle specialità e dell'autonomia operativa delle singole componenti istituzionali e volontarie coinvolte.

Sul piano contenutistico, sono state, invece, espresse alcune perplessità sul punto 4.4 delle citate linee guida, laddove viene richiamata la legge 21.3.2001, n. 74, per precisare la competenza del Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico.

Da qui la richiesta di chiarimenti circa l'esatta portata di un tale richiamo.

In effetti, il riferimento "sic et simpliciter" alla predetta disposizione normativa è tale da riproporre la confusione che già all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 74/2001 si ingenerò sul piano istituzionale allorché, ad una prima lettura della citata previsione di legge, sembrava spettassero al C.N.S.A.S., nelle operazioni di soccorso e di recupero dei caduti nel territorio montano, nell'ambiente ipogeo e nelle zone impervie, poteri di coordinamento anche nei confronti delle Amministrazioni Pubbliche.

Sulla questione il Consiglio di Stato, con parere del 26 giugno 2002, argomentando sulla base dei lavori parlamentari e in relazione alle previsioni di cui alla legge istitutiva del Servizio Nazionale della protezione civile, si pronunciò escludendo comunque l'intenzione del legislatore di conferire al C.N.S.A.S. il coordinamento delle strutture nazionali componenti del Servizio di protezione civile.

Al parere del Consiglio di Stato, unito in copia alla presente circolare, vorranno, pertanto, far riferimento le SS.LL. nella predisposizione del documento di pianificazione territoriale, sullo specifico punto.

Nel ringraziare per la consueta collaborazione, si resta a disposizione per ogni ulteriore eventuale chiarimento.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

(Firma)



11 100 100

# Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione Prima 26 Giugno 2002

N. Sezione 1874/2002

La Sezione

**OGGETTO:**

Ministero dell'interno. *Quesito.*  
Funzione di coordinamento  
riconosciuta al Corpo nazionale  
alpino e speleologico (legge  
74/2001).

Vista la relazione prot. 47674/3403/27  
del 21 maggio 2002, pervenuta in data  
3 giugno 2002; con la quale il  
Ministero dell'interno -Dipartimento  
dei vigili del fuoco, del soccorso  
pubblico e della difesa civile- chiede il  
parere del Consiglio di Stato sul  
quesito in oggetto;

*ESAMINATI* gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere Livia  
Barberio Corsetti;

**PREMESSO:**

L'amministrazione dell'interno chiede come debba essere interpretato  
l'articolo 1, comma 2, della legge 21 marzo 2001, n. 74, in base al quale in  
caso di intervento congiunto di squadre appartenenti a diverse  
organizzazioni la funzione di coordinamento è assunta dal responsabile del  
Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS). Più

precisamente chiede se tale potere di coordinamento riguardi anche gli interventi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e in genere delle pubbliche amministrazioni.

Ad avviso dell'amministrazione una simile interpretazione contrasterebbe con le leggi 27 dicembre 1941, n. 1570, 13 maggio 1961, n. 469 e con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che hanno individuato il soccorso pubblico, inteso come attività di tutela dell'incolumità pubblica e dell'integrità dei beni mediante la prevenzione e l'estinzione degli incendi e l'apporto di soccorsi tecnici in genere, come una delle missioni istituzionali del Ministero dell'interno, alla cui cura è preposto il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La stessa lettera della disposizione escluderebbe peraltro che il coordinamento del CNSAS si estenda anche alle amministrazioni pubbliche, stante che mentre individua amministrazioni ed organizzazioni quali soggetti titolati a prestare il soccorso, attribuisce al CNSAS poteri di coordinamento solo rispetto alle altre organizzazioni.

#### CONSIDERATO:

La legge 21 marzo 2001, n. 74, recante "disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale di soccorso alpino e speleologico" nasce da una proposta di legge parlamentare (A.C. 6800 della XIII legislatura) che attribuiva al CNSAS la competenza esclusiva nel soccorso in ambiente montano ed ipogeo. Nella seduta della Commissione Ambiente del 21 dicembre 2000 il sottosegretario delegato preannunciò emendamenti del Governo "al fine di escludere l'attribuzione al Corpo nazionale di soccorso alpino e speleologico di una competenza esclusiva nella materia in esame, nonché compiti di coordinamento di altre strutture. Tali previsioni sarebbero infatti in contrasto con le norme di principio riguardanti il settore della protezione civile, che prevedono l'attribuzione di specifici compiti in materia al dipartimento della protezione civile e alla guardia di finanza. Per la medesima ragione il Governo presenterà anche una proposta emendativa volta a prevedere, in un apposito articolo 6-bis, specifiche disposizioni per

il personale del Ministero dell'interno e della guardia di finanza".

Tali dichiarazioni si concretizzarono in un emendamento sostitutivo del comma 2 dell'articolo 1, nel quale si precisava la salvezza delle competenze e delle attività svolte da altre amministrazioni o organizzazioni operanti allo stesso fine e in un emendamento aggiuntivo (attuale articolo 7) nel quale si chiariva che le disposizioni della legge in materia di formazione, certificazione delle competenze e verifica, di scuole nazionali e di figure professionali specialistiche non si applicavano al personale di altre amministrazioni dello Stato operanti nell'attività di soccorso in montagna, nell'ambiente ipogeo e nelle zone impervie del territorio nazionale.

Il comma 2 proposto dal Governo fu successivamente modificato in seguito all'accoglimento di un *sub*-emendamento proposto dal relatore che restituiva al CNSAS la funzione di coordinamento nel caso di intervento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni. Non risulta, dai lavori della Camera, la portata di tale *sub*-emendamento; ma si deve ritenere che esso non fosse in contrasto con gli intendimenti palesati dal Governo attraverso le proposte di modifica, anche in relazione alla posizione del relatore, che ritrò un emendamento volto da dare al CNSAS competenza "prevalente" invece che esclusiva.

L'estrema rapidità dell'approvazione finale (approvato dalla Camera in data 8 marzo 2001, trasmesso e approvato nella stessa data dalla Commissione istruzione del Senato) impedisce di trarre utili elementi dai lavori del Senato.

Dai citati lavori parlamentari si possono trarre alcune conclusioni utili al fine del quesito sottoposto all'esame della Sezione. In primo luogo è stata esclusa la competenza esclusiva o prevalente del CNSAS in materia di soccorso alpino e speleologico, pur valorizzandosi la sua capacità di coordinamento rispetto agli interventi di organizzazioni non comprese tra le strutture della protezione civile (associazioni, volontariato, etc.). Ciò vuol dire che tale Corpo, del quale la legge riconosce l'altissima specializzazione, non si differenzia dalle altre strutture operative nazionali

del Servizio nazionale della protezione civile, come disciplinato dalla legge 24 febbraio 1992, n. 225, modificata dal d.l. 7 settembre 2001, n. 343.

Tale ultimo provvedimento all'art. 5 tra l'altro prevede: "Secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero del Ministro da lui delegato, il Capo del Dipartimento della protezione civile rivolge alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente nel territorio nazionale, le indicazioni necessarie al raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo nelle materie di cui al comma 1."

Da tale ultima disposizione è possibile inferire che le indicazioni per il coordinamento delle diverse componenti della protezione civile sono adottate dal Dipartimento della protezione civile e che nessuna delle componenti del servizio nazionale della protezione civile prevale istituzionalmente sulle altre.

Ne consegue che il CNSAS, al quale è attribuito comunque il coordinamento delle altre organizzazioni che non costituiscono strutture del servizio nazionale della protezione civile, dovrà attenersi, per quanto riguarda il coordinamento con le altre strutture nazionali, alle indicazioni per il raggiungimento delle finalità di coordinamento operativo che saranno dettate dal dipartimento della protezione civile e che saranno riprese dalle autorità preposte per legge alla gestione dell'emergenza. Allo stesso modo dovrà regolarsi il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Tale sistema, estremamente complesso, risponde ad una logica che consente di valorizzare, nei diversi interventi, le specificità professionali delle diverse strutture operative nazionali del servizio della protezione civile. E' evidente che il pericolo sotteso ad un sistema del genere è che nell'emergenza non si individui tempestivamente un punto di riferimento per l'agire immediato; ma si tratta di un pericolo più teorico che pratico ove il Dipartimento della protezione civile dia indirizzi preventivi chiari e condivisi dalle diverse amministrazioni.

Pericolo più teorico che pratico anche in quanto il coordinamento dell'emergenza è attribuito *ex lege* ai prefetti e ai sindaci a norma degli articoli 14 e 15 della legge 225/1992, che si riportano per completezza:

Art. 14: "1. Il prefetto, anche sulla base del programma provinciale di previsione e prevenzione, predispone il piano per fronteggiare l'emergenza su tutto il territorio della provincia e ne cura l'attuazione.

2. Al verificarsi di uno degli eventi calamitosi di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'articolo 2, il prefetto:

a) informa il Dipartimento della protezione civile, il presidente della giunta regionale e la direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno;

b) assume la direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare a livello provinciale, coordinandoli con gli interventi dei sindaci dei Comuni interessati;

c) adotta tutti i provvedimenti necessari ad assicurare i primi soccorsi;

d) vigila sull'attuazione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica.

3. Il prefetto, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza di cui al comma 1 dell'articolo 5, opera, quale delegato del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per il coordinamento della protezione civile, con i poteri di cui al comma 2 dello stesso articolo 5.

4. Per l'organizzazione in via permanente e l'attuazione dei servizi di emergenza il prefetto si avvale della struttura della prefettura, nonché di enti e di altre istituzioni tenuti al concorso".

Art. 15: "1. Nell'ambito del quadro ordinamentale di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di autonomie locali, ogni Comune può dotarsi di una struttura di protezione civile.

2. La Regione, nel rispetto delle competenze ad essa affidate in materia di organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale, favorisce, nei modi e con le forme ritenuti opportuni, l'organizzazione di strutture comunali di protezione civile.

3. Il sindaco è autorità comunale di protezione civile. Al verificarsi dell'emergenza nell'ambito del territorio comunale, il sindaco assume la direzione e il coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite e provvede agli interventi necessari dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale.

4. Quando la calamità naturale o l'evento non possono essere fronteggiati con i mezzi a disposizione del Comune, il sindaco chiede l'intervento di altre forze e strutture al prefetto, che adotta i provvedimenti di competenza, coordinando i propri interventi con quelli dell'autorità comunale di protezione civile".

Spetterà pertanto al Prefetto o al Sindaco, in caso di emergenza, indicare quale struttura del servizio della protezione civile debba coordinare sul campo gli interventi. Non esiste infatti nessuna disposizione di legge che di per sé attribuisca ad una delle strutture diretto potere di coordinamento delle altre, né si può ritenere che tale potere discenda di per sé dall'appartenenza all'amministrazione statale posto che la legge istitutiva del servizio nazionale pone tutte le strutture sullo stesso piano.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere.

Per estratto dal verbale  
Il Segretario dell'Adunanza  
(Elvio Piccini)

Visto  
Il Presidente della Sezione  
(Salvatore Giacchetti)

