



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, 21 Marzo 2012

Prot. n. 91/12

AL MINISTRO DELL'INTERNO

Dott.ssa Annamaria CANCELLIERI

AL SOTTOSEGRETARIO DI STATO ALL'INTERO

Dott. Giovanni FERRARA

**AL CAPO DIPARTIMENTO VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO
PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE**

Dott. Francesco Paolo TRONCA

AL PREFETTO DI PIACENZA

Dott. Antonino PUGLISI

AL CAPO DEL CORPO NAZIONALE VIGILI DEL FUOCO

Dott. Ing. Alfio PINI

ALL'UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E PARLAMENTARI

DIPARTIMENTO VIGILI DEL FUOCO, SOCC. PUBBL. E DIF. CIVILE

Dott. Giuseppe PRIOLO

ALL'UFFICIO GARANZIE E DIRITTI SINDACALI

DIPARTIMENTO VIGILI DEL FUOCO, SOCC. PUBBL. E DIF. CIVILE

Dott. Giuseppe CERRONE

e,p.c. AL COMANDANTE PROVINCIALE VIGILI DEL FUOCO PIACENZA

Dott. Ing. Francesco MARTINO

**Oggetto COORDINAMENTO DEL SOCCORSO IN AMBIENTE MONTANO, IPOGEO ED IMPERVIO.
CONTENZIOSO CON I VOLONTARI DEL CNSAS IN ALCUNE PROVINCE – RICHIESTA DI
CHIARIMENTO ISTITUZIONALE DEFINITIVO.**

Gia con precedente nota [prot. n. 313/11](#) del 5 dicembre 2011, questo sindacato autonomo CONAPO era intervenuto in merito alla sentenza del Tar Umbria ed ia conflitti di competenze e di coordinamento tra il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e l'associazione di volontariato denominata Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico.

Ad oggi registriamo un totale immobilismo del nostro dipartimento, nonché del ministro dell'interno.

Torniamo sull'argomento poiché è di qualche giorno addietro la seconda sentenza emessa da un TAR che vede soccombere il CNVVF, nell'insensato e reiterato confronto voluto dall'associazione di volontariato CNSAS. La prima sezione del TAR di Parma, con un provvedimento a dir poco inverosimile, ha accolto il ricorso presentato dal Soccorso Alpino Regionale dell'Emilia Romagna, avverso al protocollo per la ricerca delle persone scomparse della Prefettura di Piacenza, in ordine alla titolarità del coordinamento delle operazioni di ricerca e soccorso delle persone disperse in ambiente montano, ipogeo ed impervio. Nel protocollo il coordinamento delle operazioni è in generale assegnato al Corpo Nazionale Vigili del Fuoco, in giusta ragione delle attribuzioni conferite allo stesso dalla legislazione vigente, ma

il CNSAS che come è noto ritiene di dover dirigere le operazioni di ricerca in tali ambienti, ha promosso la citata azione legale.

Sono oramai innumerevoli gli atti posti in essere dal soccorso alpino, allo scopo di ottenere, per legge, una specie di “esclusiva” sul coordinamento del soccorso in vari ambiti, diversi da quelli nei quali dovrebbero normalmente operare.

Basti pensare al servizio di elisoccorso sanitario che, per la stragrande maggioranza degli eventi, si svolge in occasione di interventi che afferiscono alla tipologia del soccorso tecnico che nulla ha a che fare con il soccorso alpino, ma al quale il CNSAS è fermamente legato, qualcuno vocivera anche per i consistenti rimborsi spese che percepiscono i volontari “tecnici di elisoccorso”, ma ci auguriamo che non sia questo il motivo.

Assistiamo da tempo a continui tentativi in tal senso, esperiti attraverso strumenti e modalità del tutto inconsuete ed inadatte rispetto lo scopo.

Ci si riferisce ai diversi provvedimenti legislativi, promossi dal CNSAS, del tipo “fatti su misura” che paiono essere tarati per soddisfare le esigenze di parte, piuttosto che quelle della collettività!

In entrambe le sentenze, avverse al Ministero dell’Interno se ne fa ampia citazione ma, a giudizio del CONAPO, male interpretando le norme.

A questo proposito, si deve porre in evidenza che leggendo l’iter della legge 74/2001, più volte citata anche nelle sentenze dei TAR, si evince chiaramente che il governo dell’epoca scelse di **non concedere alcun tipo di esclusiva al soccorso alpino**, al contrario di quanto previsto originariamente dalla norma fatta presentare dall’associazione, norma che venne perciò modificata. Negli atti parlamentari sono chiaramente spiegate le ragioni di tale decisione che per motivi di brevità non è il caso di trattare nella presente nota e che rimandiamo agli allegati. Successivamente, visto il fallimento del primo tentativo, il CNSAS promuove la presentazione di un nuovo provvedimento legislativo, formulato in modo da ottenere il risultato cercato.

Tale provvedimento, segue una procedura che la dice lunga.

Viene inserito nella legge 289 del 2002, la legge finanziaria, blindata ed intoccabile, impedendo qualsiasi discussione dello stesso. Ciò nonostante, qualcosa negli uffici parlamentari che si occupano della definizione degli atti legislativi ha funzionato (purtroppo non negli uffici del Dipartimento!). Tanto è che la norma poi licenziata prevede l’esclusione della sua applicazione negli eventi di protezione civile e stabilisce il **potere coordinamento del CNSAS limitandolo nei confronti di associazioni ed enti**. È questo uno dei vari punti dei quali il TAR di Parma ha dato, a giudizio del CONAPO, una errata interpretazione, ritenendo che la parola “**enti**” comprendesse anche le Amministrazioni dello Stato. Al di là di ogni interpretazione ermeneutica che confermerebbe la nostra tesi, se fosse come dice il TAR non si spiegherebbe perché mai in tutte le norme che regolamentano la protezione civile, il legislatore abbia badato bene ad inserire una perfetta distinzione fra enti ed Amministrazioni dello Stato, citando sempre separatamente i vari soggetti concorrenti alle attività di Protezione Civile. Basti citare per tutti l’art. 6 della legge 225/92, comma 1 che recita: *“All’attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le **amministrazioni dello Stato**, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono gli **enti pubblici**, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra forma di istituzione ed organizzazione anche privata...omissis”*.

Un altro evidente esempio della errata e parziale interpretazione che il TAR di Parma realizza del caso, riguarda la citazione della circolare n. 823 del 05 Agosto 2010, emessa dal Commissario per le persone scomparse (circolare che il TAR attribuisce al Ministero dell’Interno

poiché il commissariato citato è in esso inquadrato). Nella circolare (con la quale il commissario, sconfinando certamente rispetto il mandato assegnatoli ed invadendo il settore operativo, emana le linee guida per la compilazione dei piani provinciali per la ricerca delle persone scomparse), ai sensi della legge 74/2001, si attribuiscono poteri di coordinamento al CNSAS, nella species di intervento in questione. Il TAR deduce dunque la violazione delle citate linee guida da parte del protocollo della Prefettura di Piacenza. **Peccato che il TAR non si sia accorto che il 10 Ottobre 2010**, lo stesso Commissario per le persone scomparse (Ministero dell'Interno), emana una nuova circolare nella quale fornisce chiarimenti circa la portata della prima nota, specificando che non si tratta di una direttiva, bensì di un semplice "contributo propositivo" e che la citazione "sic et simpliciter", riguardo le competenze del CNSAS, aveva ingenerato confusione, rimanendo inteso che non poteva essere assegnato all'associazione alcun tipo di coordinamento di istituzioni o amministrazioni dello Stato. **Ma di questa seconda circolare nella sentenza non ve ne traccia!**

Gli esempi sopra citati, ben lontani dall'essere esaustivi, servono esclusivamente a porre in opportuno dubbio la correttezza giuridica delle sentenze che i TAR di Perugia e Parma hanno emesso contro il Ministero dell'Interno, sentenze che il CONAPO ritiene palesemente errate e pericolose per il sistema di soccorso pubblico del Paese. È inverosimile come i TAR non si siano resi conto che le leggi citate a favore del CNSAS sono in aperto e totale contrasto con l'intero corpus normativo che regola il soccorso pubblico!

Di certo, si sta attuando, da parte del CNSAS, ai danni del CNVVF e, soprattutto, dello Stato e della collettività, un disegno che è difficile immaginare ispirato esclusivamente da nobili ideali.

Esistono quindi ragioni giuridiche, tecnico/operative ed economiche, indiscutibili che dimostrano l'assurdità delle decisioni prese dai due TAR.

Il CONAPO, deve poi evidenziare che la genericità della definizione degli ambienti nei quali il coordinamento spetterebbe al CNSAS è tale da impedirne l'identificazione. Si fa notare che non essendo previsti limiti alla tipologia delle situazioni in cui i volontari dovrebbero intervenire ed essendo assolutamente generica la definizione degli ambienti di competenza (*in montagna, in grotta, in ambienti ostili ed impervi*), l'applicazione della norma così come è scritta e secondo l'interpretazione data dai TAR di Perugia e Parma, a questo punto imporrebbe al CNSAS (un corpo di volontari) di essere operativo in una tale moltitudine e varietà di scenari incidentali, da suscitare non poche preoccupazioni per la sicurezza del paese. Se solo si pensa a quanti ambienti corrispondono alla descrizione di "ostili" nell'ambito del soccorso, o a quanti a quella di "impervi" e che la maggior parte di questi non sono scenari naturali ma industriali, allora si può cominciare ad avere un'idea del problema ingenerato. Un altro punto sul quale riflettere sono tutte quelle situazioni che, pur avvenendo in uno scenario impervio naturale, presentano rischi di tipo tecnico. Si pensi, per esempio, ad una cisterna contenete sostanze tossiche o contaminanti che finisce in fondo ad una scarpata. Secondo l'interpretazione data dai TAR la competenza del coordinamento, non prevedendo le norme citate alcuna eccezione, sarebbe del CNSAS. Il problema è che in queste situazioni prima di poter avviare il soccorso delle persone, è necessario mettere in sicurezza lo scenario incidentale, cosa che comporta il possesso di competenze professionali e dotazioni strumentali che al momento in Italia ha solo il CNVVF. Chi coordina? Secondo i TAR il CNSAS! Assurdo e irrealizzabile! Provino le SS.LL. in indirizzo ad immaginare le conseguenze di ciò!

Si segnala infine, sempre a titolo di esempio, un altro scivolone interpretativo del TAR di Parma che cita "i livelli di coordinamento previsti dalla legislazione", confondendo,

probabilmente, quelli ai quali si riferisce il legislatore (DPC - COC – COM – DICOMAC), con le qualificazioni dei soggetti che intervengono (sanitari – VVF – CNSAS – CRI – ecc.).

Al punto in cui si è arrivati, anche a causa della sostanziale incapacità di chi avrebbe dovuto difendere il CNVVF ed il Paese dai tentativi del CNSAS di crearsi (attraverso leggi “personalizzate”) un “regno” nel quale agire incontrastato, rifiutando costantemente qualsiasi confronto costruttivo con gli organi dello Stato, non è più possibile indugiare.

Il CONAPO, chiede alla Sig.ra Ministro dell’Interno, al Sottosegretario delegato, al Dipartimento dei vigili del fuoco ed alla Prefettura di Piacenza, di coordinarsi per intraprendere urgentemente, ognuno per quanto di propria competenza, le seguenti 3 azioni:

- 1) Una legale, per opporsi alle assurde sentenze, con l’attenzione e la capacità che fino ad ora sono videntemente mancate all’avvocatura dello Stato.
- 2) Una legislativa, per promuovere la rapida approvazione di un provvedimento che metta finalmente ordine sulla questione.
- 3) Una amministrativa, per impartire ai Prefetti indicazioni chiare da seguire nella compilazione dei Piani provinciali per la ricerca delle persona scomparse, alla luce della corretta interpretazione del quadro normativo che vede assegnato il coordinamento al CNVVF.

Quanto sopra, oltre che per ovvie ragioni di efficacia ed efficienza del soccorso pubblico, anche per le altrettanto ovvie ragioni di **razionalizzazione della spesa pubblica**, posto che queste diatribe necessitano di un chiarimento istituzionale urgente e non possono perdersi in ricorsi e controricorsi.

Il CONAPO, infine, informa di avere dato mandato ai propri legali per la valutazione della possibilità di intervenire esso stesso legalmente, nel caso in cui dovesse continuare l’immobilità dimostrata fino ad ora dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco.

Rimanendo in attesa di gradito riscontro si inviano Distinti Saluti.

Si allega relazione tecnico-giuridica relativa all’argomento.



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

Considerazioni tecnico-giuridiche del CONAPO Sindacato Autonomo Vigili del Fuoco in merito alle competenze di Vigili del Fuoco e Soccorso Alpino nel soccorso in ambienti impervi e nella ricerca delle persone disperse.

Premessa.

Da almeno tre decenni, il CNVVF ed il CNSAS portano avanti un contenzioso, nato dall'aspirazione dell'associazione di volontariato di assumere un ruolo da monopolista del soccorso, in determinati ambiti. E' necessario premettere che il soccorso alpino e speleologico, è nato dalla necessità di coloro i quali frequentano gli ambienti di alta montagna e di grotta per scopi esplorativi, scientifici e sportivi, di garantirsi l'esistenza di un sistema di soccorso che, in caso di necessità, potesse intervenire per aiutarli. La loro passione, portava e porta queste persone a svolgere attività ad alto rischio in luoghi nei quali, per chiunque, sarebbe stato impossibile andare a soccorrerli in caso di incidente, tranne, ovviamente, per gli stessi alpinisti e speleologi. Il CNSAS, nasce dunque come associazione di mutuo soccorso fra alpinisti, per estendersi, dopo alcuni anni, anche agli speleologi.

Nel tempo il CNSAS ha espanso le sue attività, cercando di portarsi ambiti che potessero garantire un ritorno economico. Tali attività sono sempre state svolte cercando di imporsi per via legislativa, rifiutando, per quanto ci è dato sapere qualsiasi confronto con il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Non a caso, l'ultimo provvedimento legislativo che riguarda il soccorso alpino lo si trova inserito in una legge finanziaria che nulla ha a che vedere con l'argomento del quale si occupa, è evidente lo scopo di garantirne l'approvazione, tramite la "blindatura".

Allo stato attuale, il soccorso alpino gode di provvedimenti legislativi che:

- garantiscono ai volontari il permesso di assentarsi dal proprio lavoro per partecipare ad esercitazioni ed interventi;
- obbligano i gestori degli impianti di risalita a fune a stipulare con l'associazione convenzioni per il servizio di soccorso;
- gli consentono di operare sugli elicotteri del 118 quali tecnici di elisoccorso. Su questo punto si deve sottolineare che i volontari partecipanti al servizio sono una minoranza e percepiscono, da quanto ci risulta, alla faccia del volontariato, un indennizzo di 280/350 Euro per ogni turno di servizio effettuato. Fra l'altro, gli interventi in montagna sono solo una piccolissima parte di quelli compiuti normalmente dagli elicotteri dei vari 118 !

Questioni giuridiche.

Il soccorso alpino, basa la pretesa di essere il soggetto titolare del coordinamento delle operazioni di soccorso in ambienti impervi, sulla legge 74 del 21 Marzo 2001 e sull'art. 80 comma 39 della legge 289/2002. Basa inoltre le sue pretese, sulla propria qualità di associazione inserita nell'elenco delle Strutture operative nazionali del Servizio di Protezione Civile, legge 225/92, separatamente dalle altre associazioni di volontariato. Su questo ultimo punto, deve subito osservarsi che il citato elenco, ordinato gerarchicamente, riporta il soccorso alpino all'ultimo posto, mentre al primo posto dell'elenco è inserito **"il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile;"**. In realtà la legislazione vigente assegna al CNVVF la direzione degli interventi tecnici di protezione civile. L'art. 24 comma 4 del D.Lgs. 139/2006 recita: **"In caso di eventi di protezione civile, il Corpo nazionale opera quale componente fondamentale del Servizio nazionale della protezione civile ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e assicura, nell'ambito delle proprie competenze tecniche di**

cui all'articolo 1, la direzione degli interventi tecnici di primo soccorso nel rispetto dei livelli di coordinamento previsti dalla vigente legislazione”.

Non vi sono dubbi dunque su a chi spetti la direzione degli interventi tecnici di primo soccorso in caso di evento di protezione civile. A tale conclusione, giunge anche il Consiglio di Stato Sezione Prima, sentenza del 26 giugno 2002, 1874/2004 affermando: **“omissis ... Dai citati atti 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 all'intervento 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. omissis”.**

In sostanza il Consiglio di Stato, negli eventi di protezione civile, esclude che il soccorso alpino possa coordinare le operazioni di soccorso, anche nei confronti di altre associazioni.

Si diceva che però il CNSAS, sostiene le sue pretese soprattutto con la legge 74/2001 e la legge 289/2003, art. 80 comma 39.

Viene posto l'accento sul comma 39 dell'art. 80 della legge 289/2002 (la finanziaria per l'anno 2003), sottolineando che nello stesso viene estesa, rispetto a quanto previsto dalla legge 74/2001, la competenza di coordinamento del CNSAS nei confronti, oltre che delle organizzazioni, **anche degli enti**. Ciò è vero; non si ritiene vero però che nel termine **enti** rientrino anche le amministrazioni ed i corpi dello Stato. A tale conclusione si perviene dopo un attento esame di poche leggi, del loro iter di formazione ed anche di atti parlamentari pertinenti che di seguito si illustrano brevemente. Che il legislatore non abbia mai avuto alcuna intenzione di assoggettare qualsivoglia organismo statale al coordinamento di associazioni di volontariato, pur meritevoli di stima e fiducia, non sussiste alcun dubbio. In particolare, l'esame dell'iter seguito dalla legge 74/2001 ne è un chiarissimo esempio. L'articolo inizialmente scritto dall'estensore della proposta di provvedimento legislativo era il seguente:

“Al CNSAS, nell'ambito delle competenze attribuite al CAI dalla legge 26 gennaio 1963, n. 91, e successive modificazioni, è attribuita la competenza esclusiva sul soccorso degli infortunati, dei pericolanti e sul recupero dei caduti su tutto il territorio montano, nell'ambiente ipogeo, e nelle zone impervie dell'intero territorio nazionale. Tale attività può essere svolta anche con la collaborazione di altre organizzazioni ed istituzioni ed in questo caso il coordinamento e la gestione dei soccorsi spettano al CNSAS.”.

Dopo una serie di emendamenti presentati dal governo, la volontà del quale, chiaramente espressa dall'allora sottosegretario Di Nardo, era di non entrare in contrasto con le norme di principio che regolamentano il settore, le quali non prevedevano e non prevedono la possibilità di **“esclusive per legge”**, attribuendo precise responsabilità a soggetti ben determinati, il comma diventa quello che tutti conosciamo e che è oggi vigente:

“Il CNSAS provvede in particolare, 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. Restano ferme le competenze e le attività svolte da altre amministrazioni o organizzazioni operanti allo stesso fine; nel caso di intervento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni, la funzione di coordinamento è assunta dal responsabile del CNSAS”.

Si noti come, mentre nello stesso si sottolinea che restano ferme le competenze di altre amministrazioni ed organizzazioni, la funzione di coordinamento del CNSAS viene sancita solo nei

confronti delle altre *organizzazioni*.

Per meglio comprendere è utile leggere le parole di Di Nardo dai resoconti parlamentari:

“Il sottosegretario Aniello DI NARDO evidenzia come non vi siano aspetti controversi nel provvedimento; tuttavia il Governo intende apportare talune correzioni all'articolo 1, commi 2 e 4, 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 ed 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.”

Conclusosi l'iter della legge 74/01, a distanza di circa un anno, utilizzando il discutibile metodo che per anni ha visto inserire nelle leggi finanziarie del nostro paese qualsiasi tipo di argomento, con l'intento di rendere i provvedimenti blindati al pari della legge nella quale venivano inclusi, ecco arrivare, all'interno della legge finanziaria appunto, il comma 39 dell'art. 80 che recita:

“Il soccorso in montagna, in grotta, in ambienti ostili e impervi, e', di norma, attribuito al CNSAS del CAI ed al Bergrettungs - Dienst (BRD) dell'Alpenverein Suidtirol (AVS). Al CNSAS ed al BRD spetta il coordinamento dei soccorsi in caso di presenza di altri enti o organizzazioni, con esclusione delle grandi emergenze o calamita'.”

Il termine “*altri enti*”, come già detto, estende effettivamente le competenze di coordinamento del CNSAS nei confronti delle realtà che rientrano in questa forma giuridica di costituzione; si pensi alla Croce Rossa Italiana che è riconosciuta quale ente, e ad altre. Il termine “*altri*” enti lascia intuire un riferimento a strutture paritetiche di volontariato. Tanto è vero che non si parla nemmeno di “*ente pubblico*” (che è cosa comunque diversa dal Corpo Nazionale Vigili del Fuoco), così riferendo l'ente coordinabile, a personalità di diritto privato. Le Amministrazioni, i Corpi dello Stato però, sono tutt'altra cosa. Tanto è vero questo che, senza rischiare di perdersi in elucubrazioni di carattere ermeneutico, basti leggere attentamente proprio la legge 225/1992, il d.l. 300/1999 ed il d.l. 343/2001, per rendersene chiaramente conto. Nella prima, più volte, il legislatore separa in modo netto e non per caso, le amministrazioni dello Stato dagli enti (di qualsiasi natura essi siano); lo si può apprezzare ad esempio nell'art. 6 della legge 225/92, comma 1 che recita:

“All'attuazione delle attività di protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province, i comuni e le comunità montane, e vi concorrono gli enti pubblici, gli istituti ed i gruppi di ricerca scientifica con finalità di protezione civile, nonché ogni altra forma di istituzione ed organizzazione anche privata...omissis”.

Ancora nello stesso articolo al comma 3:

“Le amministrazioni, gli enti, le istituzioni e le organizzazioni di cui al comma 1.....omissis”.

Stessa differenziazione nell'art. 10 ed altri. È quindi chiaro che non sussiste dubbio alcuno sulla volontà del legislatore di conservare integre tutte le competenze che lo Stato esercita tramite le sue Amministrazioni, tanto da sancire perfettamente una netta distinzione fra queste e le altre realtà che possono essere impegnate nel soccorso. Tale convinzione, sostenuta oltre che dalle norme anche dal buon senso che suggerisce di non consegnare nelle mani di un'associazione di volontariato che per sua natura non può garantire il servizio di soccorso in modo assolutamente certo (pensiamo ai volontari che possono dimettersi in qualsiasi momento o che possono avere impegni lavorativi e di famiglia ineludibili) l'esclusiva del soccorso in ambienti impervi, trae

conferma anche dalla risposta che l'allora sottosegretario di Stato Balocchi, diede, ad una interrogazione parlamentare sull'argomento, presentata dall'On.le Caparini il 23 Gennaio 2003.

Di seguito il passo fondamentale:

“omissis....In linea generale, il soccorso in ambiente alpino ed ipogeo non è che una species del più ampio genus del soccorso pubblico e la sua specifica disciplina non può che svilupparsi coerentemente con i principi generali che informano quest'ultimo. In questo quadro di riferimento, prima la legge n. 1570 del 1941 e la n. 469 del 1961 e recentemente il decreto legislativo n. 300 del 1999 (ora anche la 139/n.d.r.) hanno sancito che 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, è una delle missioni istituzionali del Ministero dell'interno, alla cui cura è preposta una delle sue componenti fondamentali: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Questa delicata missione si contraddistingue per la sua notevole complessità che deriva, da un lato, dalla necessità di operare generalmente in situazioni di emergenza, caratterizzate da anomalia delle cause, variabilità degli effetti, scarsa prevedibilità delle possibili circostanze influenti, dall'altro, dalla diversità degli ambienti in cui il soccorso viene prestato, ciascuno dei quali richiede specifiche tecniche di intervento.

A ciò si aggiunga che gli elementi di complessità si acquiscono quando il soccorso pubblico viene ad inserirsi nell'ambito di interventi di protezione civile e posti in essere al verificarsi di eventi calamitosi che per intensità, estensione ed entità degli effetti debbono essere fronteggiati con poteri eccezionali e con l'impiego straordinario e coordinato di uomini e mezzi, secondo le disposizioni della legge n. 225 del 1992.

Come delineato anche dagli onorevoli interpellanti, alle innumerevoli attività di soccorso pubblico provvedono una pluralità di soggetti differenziati per tipo e grado di specializzazione, per ordinamento ed assetto organizzativo, nonché per localizzazione sul territorio. Si pensi alle strutture statali, tra le quali il Corpo nazionale dei vigili del fuoco è l'unico organo a competenza generale e indicato peraltro come componente fondamentale della protezione civile, le strutture tecniche e di protezione civile delle regioni e degli enti locali e le organizzazioni di volontariato, tra le quali in primis il CNSAS.

Venendo al merito delle questioni sollevate dagli onorevoli interpellanti, l'essenziale apporto che il legislatore ha riconosciuto al CNSAS va collocato all'interno di un sistema di soccorso più complesso che per la eterogeneità dei soggetti che vi concorrono e per l'estrema particolarità degli ambienti in cui si svolge richiede un'intensa e preventiva attività di collaborazione e scambio di esperienze.

Da questo punto di vista e in relazione a qualsiasi tipo di soccorso, ivi compreso quello in ambiente alpino e speleologico, l'ordinamento vigente conferisce al Corpo nazionale dei vigili del fuoco una posizione di alto profilo in quanto organismo statale: chiamato a esercitare, per conto del Ministero dell'interno, la citata missione istituzionale del soccorso pubblico; individuato quale struttura operativa fondamentale della protezione civile; responsabile dell'organizzazione dei soccorsi tecnici in genere sul territorio della provincia; incaricato di assicurare i servizi di soccorso tecnico, adottando i provvedimenti del caso e coordinando le squadre di soccorritori appartenenti ad altre strutture; responsabile di sovrintendere all'impiego delle forze che partecipano alle operazioni di soccorso in caso di pubblica calamità.....omissis”.

Le parole del sottosegretario Balocchi, pur non avendo certamente forza di legge, citano la legge dalla quale sono tratte, dando ben conto dell'orientamento del corpus di leggi che regolamentano il servizio di soccorso pubblico e quello di protezione civile del nostro paese, sviluppando anche un ragionamento estremamente lucido sulla ratio alla loro origine.

Un recente tentativo del soccorso alpino di farsi accreditare quale soggetto responsabile della direzione dei soccorsi in ambiente impervio, è stato espedito tramite una circolare del Commissario governativo per le persone scomparse. Lo stesso, andando certamente oltre le proprie competenze ed invadendo quelle prettamente operative del Ministero dell'Interno, invia a tutti i prefetti della Repubblica una circolare contenente l'esortazione a redigere i piani provinciali per la ricerca delle persone scomparse, dettando le linee guida nelle quali affida al soccorso alpino il coordinamento dei soccorsi in ambiente impervio. Dopo l'intervento diretto del Capo Dipartimento dei Vigili del Fuoco, il Commissario è costretto ad emanare la circolare interpretativa [prot. n. 1126](#) del 06/10/2010, nella quale si chiarisce che il soccorso alpino non coordina nessuno e che il suo era solo un "contributo propositivo" e non una direttiva.

A seguito del chiarimento, in tutte le prefetture italiane si stanno redigendo i piani per la ricerca delle persone scomparse con alla direzione delle operazioni di soccorso i VVF.

Appare chiaro che una previsione normativa che assegni al soccorso alpino il coordinamento di Amministrazioni dello Stato, sarebbe in contrasto con tutto il corpus normativo che regola la materia. Oltre a questo, tale disposto sarebbe anche palesemente incongruo rispetto alle garanzie di pronta e costante operatività che lo Stato deve garantire ai cittadini.

Non si vede poi quale possa essere la ratio di un provvedimento che, improntato ad un'assoluta genericità, assegna al soccorso alpino la competenza in ambiente impervio, senza dare di questo una esatta descrizione, ma lasciando immaginare a chi legge quale sia l'esatta definizione di impervio, non ponendo oltretutto limiti alle tipologie di interventi eseguibili per la salvaguardia della vita umana. Ne deriverebbe che il CNSAS avrebbe competenza ad intervenire in ogni tipologia di evento. Ciò è impossibile! Basti pensare all'altissimo numero di tipologie di interventi tecnici, quali: incendi, crolli, NBCR, incidenti stradali, incidenti sul lavoro coinvolgenti impianti e/o apparecchiature complesse, insomma tutti gli eventi che impongono azioni di tipo tecnico altamente specializzate.

In definitiva, è necessario osservare che le norme alle quali il CNSAS è riuscito a giungere, attraverso vari espedienti (legge 74 del 21 Marzo 2001 ed art. 80 comma 39 della legge 289/2002), così come sono formulate, inducono ad errori di interpretazione, persino alcuni magistrati.

La questione si risolve, dal punto di vista giuridico, attraverso due momenti fondamentali:

- l'analisi delle conseguenze concrete alle quali porterebbe l'applicazione, *sic et simpliciter*, delle suddette norme, conseguenze disastrose per l'intero apparato di soccorso pubblico. Proprio non si riesce a vedere in quale modo la struttura volontaristica del CNSAS potrebbe rispondere con la tempistica, le competenze tecniche e le dotazioni tecnologiche/strumentali necessarie, alle innumerevoli richieste di soccorso che secondo l'interpretazione dei legali dell'associazione sarebbero di sua competenza!
- L'evidente distonia delle norme in questione con l'intero corpus legislativo che regola il soccorso pubblico. Distonia dovuta al fatto che si tratta di norme emanate verosimilmente per compiacere al CNSAS, probabilmente a scopi politici e/o elettorali, scritte in modo totalmente avulso, rispetto al quadro normativo generale nel quale avrebbero dovuto invece essere inquadrate e con il quale sono in aperto contrasto.

Estratto del DLgs 139/2006

CAPO I

ORDINAMENTO DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO

Art. 1.

Struttura e funzioni

(articoli 1, 3 e 9, legge 13 maggio 1961, n. 469; articolo 11, legge 24 febbraio 1992, n. 225; articolo 14, comma 3, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300)

1. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di seguito denominato: «Corpo nazionale», e' una struttura dello Stato ad ordinamento civile, incardinata nel Ministero dell'interno - Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di seguito denominato: «Dipartimento», per mezzo della quale il Ministero dell'interno assicura, anche per la difesa civile, il servizio di soccorso pubblico e di prevenzione ed estinzione degli incendi su tutto il territorio nazionale, nonche' lo svolgimento delle altre attività assegnate al Corpo nazionale dalle leggi e dai regolamenti, secondo quanto previsto nel presente decreto legislativo.

2. Il Corpo nazionale e' componente fondamentale del servizio di protezione civile ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Estratto della legge 225/1992

Articolo 11

Strutture operative nazionali del Servizio

1. Costituiscono strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile:

- a) il Corpo nazionale dei vigili del fuoco quale componente fondamentale della protezione civile;
- b) le Forze armate;
- c) le Forze di polizia;
- d) il Corpo forestale dello Stato;
- e) i Servizi tecnici nazionali;
- f) i gruppi nazionali di ricerca scientifica di cui all'articolo 17, l'Istituto nazionale di geofisica ed altre istituzioni di ricerca;
- g) la Croce rossa italiana;
- h) le strutture del Servizio sanitario nazionale;
- i) le organizzazioni di volontariato;
- l) il Corpo nazionale soccorso alpino-CNSA (CAI).

Estratto della legge 289/2003

Capo VI

ALTRI INTERVENTI

Art. 80

(Misure di razionalizzazione diverse)

38. Il contributo previsto dall'articolo 145, comma 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in favore del Club alpino italiano (CAI), per le attività del Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (CNSAS), e' incrementato, a decorrere dall'anno 2003, di 200.000 euro.

39. Il soccorso in montagna, in grotta, in ambienti ostili e impervi, e', di norma, attribuito al CNSAS del CAI ed al *Bergrettungs - Dienst* (BRD) dell'*Alpenverein Suedtirol* (AVS). Al CNSAS ed al BRD spetta il coordinamento dei soccorsi in caso di presenza di altri enti o organizzazioni, con esclusione delle grandi emergenze o calamità.