



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE  
UFFICIO I: GABINETTO DEL CAPO DIPARTIMENTO

Prot. 2168  
S 157/9

Roma, - 4 APR. 2013

*ALLE OO.SS. RAPPRESENTATIVE DEL PERSONALE  
DEL CORPO NAZIONALE VV.F.*

LORO SEDI

OGGETTO: Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri 9 novembre 2012, recante indirizzi operativi volti ad assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile – Informativa.

Per opportuna conoscenza si trasmette il carteggio intercorso con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile - riguardante la problematica in oggetto specificata.

IL DIRIGENTE RESPONSABILE  
PER LA GARANZIA DEI DIRITTI SINDACALI

Cerrone



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA  
DIFESA CIVILE

Per. 1290  
SG 168/12

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento della Protezione Civile  
Via Ulpiano, 11 00193 ROMA  
( Rif. N. 14581 del 7 marzo 2013 )

E p. c

**SPEDITO**

**21 MAR. 2012**

Al Gabinetto del Ministro SEDE  
All'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni  
Parlamentari SEDE

Oggetto: Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 novembre 2012, recante indirizzi operativi volti ad assicurare l'unitaria partecipazione delle organizzazioni di volontariato all'attività di protezione civile.

Si fa riferimento alla Direttiva in oggetto, la cui pubblicazione in Gazzetta Ufficiale ha fornito l'occasione per una riflessione sul ruolo del volontariato di protezione civile in relazione ai compiti istituzionali attribuiti dalla legge al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Al riguardo, si prende atto delle precisazioni fornite con la nota sopradistinta.

Si ritiene tuttavia opportuno formulare ulteriori osservazioni in merito.

Se è vero che la Direttiva in esame mira a fissare indicazioni operative esclusivamente in tema di volontariato, è altrettanto vero che in taluni passaggi la sua formulazione risulta quantomeno impropria alla stregua dell'ordinamento vigente.

Tanto accade, in primo luogo, quando, nelle "premesse e finalità", attribuisce in via generale al volontariato la natura di "*componente fondamentale del Servizio Nazionale di protezione civile*", che la normativa ( legge n.225/1992; d.lgs. n.139/2006) invece riserva esclusivamente ed espressamente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Pur nella consapevolezza che una direttiva non può innovare il disposto di leggi e regolamenti, deve rilevarsi che siffatto tenore è destinato a indurre qualche



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA  
DIFESA CIVILE

incertezza interpretativa negli operatori del Servizio Nazionale di protezione civile, laddove la specifica valenza delle definizioni normative non può essere confusa con l'ancorchè legittimo riconoscimento dell'apporto dato dal volontariato alle attività di protezione civile.

D'altronde, anche codesto Dipartimento, con la nota n. DPC/VOL/22829 del 27 marzo 2012, aveva già rimarcato che l'ordinamento vigente esclude che al volontariato possano essere attribuite funzioni in materia di svolgimento dei servizi di soccorso tecnico urgente, che restano di competenza esclusiva del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

La medesima Direttiva desta ulteriori perplessità laddove, nel disciplinare la partecipazione alle attività di soccorso, richiama le previsioni normative che incardinano la funzione di coordinamento dell'attività di ricerca delle persone disperse in ambiente montano, impervio o ipogeo nel Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico (punto 2.3.2).

Siffatta formulazione presta il fianco a dubbi ermeneutici, anche se, nei capoversi successivi della disposizione, viene chiarito che l'attivazione delle organizzazioni di volontariato avviene ad opera delle autorità competenti, tra cui il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, che assumono la responsabilità del coordinamento di tutte le attività.

In proposito, risulta opportuno segnalare che sulla questione dei compiti del Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico si è negli ultimi tempi pronunciato il Consiglio di Stato, in sede di accoglimento di un'istanza cautelare avanzata da questo Dipartimento nell'ambito di un giudizio amministrativo pendente in materia .

Il Supremo Collegio ha ritenuto, infatti, che le medesime norme richiamate nella Direttiva, "non menzionando le amministrazioni pubbliche nell'ambito di coordinamento del Corpo Nazionale di Soccorso Alpino, appaiono suscettibili di essere interpretate in modo compatibile con la disciplina legislativa concernente i compiti istituzionali spettanti al Corpo Nazionale Vigili del Fuoco e quelli ad esso assegnati in tema di protezione civile "(Cons. Stato, Sez. III, ord. n. 4437 del 9 novembre 2012).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA  
DIFESA CIVILE

La pronuncia del Consiglio di Stato stabilisce pertanto la corretta definizione dei rapporti tra il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e il Corpo Nazionale del Soccorso Alpino e Speleologico.

Si rivelerebbe quindi opportuno adeguare il contenuto della Direttiva in esame all'avviso espresso dal Consiglio di Stato, al fine di conseguire l'obiettivo che la stessa si prefigge di "evitare le incertezze nella conduzione delle attività di ricerca".

Tanto si sottopone all'attenzione di codesto Dipartimento affinché valuti la possibilità di integrare il provvedimento in oggetto con indicazioni che tengano espressamente conto di ruoli e competenze dei Vigili del Fuoco.

Si ringrazia e si resta a disposizione per ogni utile contributo.

21 MAR. 2013

Il Capo Dipartimento  
(Frenca)



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

*Prot. N°* .....  
*Risposta al Foglio del* .....  
*N°* .....

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE

Prot n° DIP/0014581

del 07/03/2013

*Roma,* ..... USCITA <sup>20</sup> .....

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 dimostrare, 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