



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

*Prot. N.º DPC/VOL/22829*  
*Risposta al Foglio del*  
*N.º*

*Roma, 27/03/2012*

Dott.ssa Anna Maria CANCELLIERI  
Ministro dell'Interno

Prof. Antonio CATRICALA'  
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del  
Consiglio dei Ministri

Dott. Giovanni FERRARA  
Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Interno

Dott. Vasco ERRANI  
Presidente della Conferenza dei Presidenti delle  
Regioni e delle Province Autonome di Trento e di  
Bolzano

Dott. Francesco Paolo TRONCA  
Capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del  
Soccorso Pubblico e della Difesa Civile  
Ministero dell'Interno

Dott. Ing. Alfio PINI  
Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco

Sig. Alessandro LUPO  
Coordinatore Generale Unione Italiana Lavoratori  
Pubblica Amministrazione

Sig. Antonio BRIZZI  
Segretario Generale Conapo - Sindacato Autonomo  
Vigili del Fuoco

Cav. Gr. Croce Comm. Gino GRONCHI  
Presidente dell'Associazione Nazionale Vigili del  
Fuoco Volontari

LORO SEDI

**OGGETTO: ruolo del volontariato di protezione civile e relazioni con i compiti istituzionali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco**

Due recenti note inviate dai responsabili di organizzazioni sindacali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco (all. 1 e 2) hanno richiamato l'attenzione sul ruolo del volontariato di protezione civile, in particolare in relazione ai compiti istituzionali attribuiti dalla legge al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

In un'ottica di collaborazione e desiderando cogliere alcuni elementi positivi in esse contenuti, questo Dipartimento ritiene necessario fornire le seguenti precisazioni e sottoporre all'attenzione delle SS.LL. alcuni spunti di riflessione, utili per una visione più complessiva delle tematiche trattate.

Il volontariato di protezione civile è individuato sia quale componente, che quale struttura operativa del Servizio nazionale della protezione civile, ai sensi di quanto stabilito dagli articoli 6, comma 2, e 11, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225. Questa duplice caratteristica accomuna le organizzazioni di volontariato di protezione civile al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco che, benché non autonomamente menzionato nell'art. 6, dove risulta assorbito dal generico riferimento alle *'amministrazioni dello Stato'*, è l'unica altra struttura operativa nazionale elencata nell'art. 11 che viene espressamente qualificata come *'componente fondamentale'* del sistema di protezione civile.

Il Legislatore, in questo modo, ha inteso richiamare l'attenzione su queste due entità distinguendole da tutte le altre che, a partire dai livelli di Governo locali e nazionale, insieme ad esse costituiscono l'ossatura del Servizio nazionale della protezione civile.

L'attenzione particolare tributata al volontariato di protezione civile emerge anche dal successivo articolo 18 della medesima legge n. 225/1992, ad esso espressamente dedicato, che al comma 1 contiene una chiara e ben precisa indicazione programmatica: *'il Servizio nazionale della protezione civile assicura la più ampia partecipazione dei cittadini, delle organizzazioni di volontariato di protezione civile all'attività di previsione, prevenzione e soccorso, in vista o in occasione di calamità naturali, catastrofi o eventi di cui alla presente legge'*. Il volontariato organizzato è quindi inteso quale manifestazione privilegiata della partecipazione dei cittadini alle attività di protezione civile ed alle relative finalità poste dalla legge. La norma del 1992 declina, quindi, con specifico riferimento alla tematica della protezione civile, quei richiami ai principi fondanti contenuti negli articoli 2 e 3 della nostra Carta Costituzionale, già fatti propri dall'art. 1 della legge-quadro sul volontariato dell'11 agosto 1991, n. 266: *'la Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale'*.

Le molteplici attività, anche di natura specialistica, svolte dai volontari di protezione civile, quindi, non sono limitate al mero intervento di soccorso e superamento dell'emergenza a seguito di calamità, ma ricomprendono anche tutte le possibili forme di partecipazione alle altrettanto essenziali attività di previsione e prevenzione dei rischi, interessando, in tal modo, l'intero panorama delle attività di protezione civile e integrandosi con tutti i livelli di governo ed operativi del sistema. Il Regolamento che disciplina la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 2001, n. 194, ha ulteriormente specificato queste importanti indicazioni legislative nell'articolo 8, dove esplicitamente stabilisce che le organizzazioni di volontariato forniscono alle autorità di protezione civile territorialmente competenti *'ogni possibile e fattiva collaborazione'*, devono essere *'sentite in relazione alle attività oggetto di indirizzi di cui all'articolo 107, comma 1, lettera f), numero 1), del decreto legislativo n. 112 del 1998 e prendono parte alle attività di predisposizione ed attuazione dei piani di protezione civile'*, possono richiedere copia *'degli studi e delle ricerche elaborati da soggetti pubblici in materia di protezione civile'* e partecipano *'alle attività di previsione e prevenzione in collaborazione con i soggetti istituzionali'* che possono avvalersene nelle *'attività di predisposizione e di aggiornamento dei piani di emergenza'*.



Il volontariato di protezione civile, quindi, quale espressione del territorio e della cittadinanza associata assume il ruolo di interlocutore per le autorità di protezione civile anche ogniqualvolta queste ultime debbano procedere alla stesura di piani di emergenza nonché all'attuazione di interventi ed iniziative in materia di previsione e prevenzione dei rischi.

Nell'esame del contesto normativo che disciplina il volontariato di protezione civile troviamo senz'altro conferma di quanto sottolineato nelle note allegate e, cioè, che ad esso non sono attribuite funzioni in materia di svolgimento dei servizi di soccorso tecnico urgente, che restano di competenza esclusiva del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Funzioni che, per quanto a conoscenza dello scrivente Dipartimento, le organizzazioni di volontariato di protezione civile non aspirano a svolgere, risultando già intensamente impegnate nell'assolvimento di tutti gli altri summenzionati compiti che la legge attribuisce loro, sia sul territorio che in occasione di eventi di rilevanza nazionale.

Ad ogni buon conto, ove venissero evidenziati singoli e specifici comportamenti difforni dal dettato normativo e si avesse evidenza di azioni indebitamente svolte da volontari di protezione civile nell'ambito di responsabilità attribuito in via esclusiva al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, ogni iniziativa volta a ripristinare la corretta applicazione delle vigenti disposizioni non potrebbe che essere condivisa dallo scrivente Dipartimento in tutte le competenti sedi. In tal senso parrebbero, analogamente, censurabili eventuali denominazioni o caratterizzazioni (divise, livree di mezzi, etc.) atte a confondere, nell'opinione pubblica, la funzione del volontariato di protezione civile con quella del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Al riguardo si evidenzia che, a livello nazionale, risultano riconosciute due sole grandi organizzazioni aventi simile denominazione (l'Associazione Nazionale dei Vigili del Fuoco Volontari e l'Associazione Nazionale Vigili del Fuoco in Congedo), ambedue ben note al Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'Interno e pienamente riconosciute dal Corpo Nazionale, da cui provengono molti dei rispettivi dirigenti e volontari. Sarà, in ogni caso, cura dello scrivente Dipartimento impartire alle Regioni e alle Province Autonome opportuni indirizzi affinché abbiano cura ad evitare ulteriori contiguità, anche solo nominalistiche, al momento dell'iscrizione di eventuali nuove organizzazioni di carattere locale negli elenchi e registri regionali istituiti in attuazione dell'art. 1 del D.P.R. 194/2001.

Quanto al tema, relevantissimo, delle risorse è bene evidenziare come l'impiego del volontariato di protezione civile per attività operative ed addestrative in Italia, grazie all'applicazione oculata degli istituti contenuti negli articoli 9 e 10 del D.P.R. 194/2001, comporti un esborso ordinariamente inferiore a 1,5 milioni di euro annui. A tale importo, il Dipartimento nazionale concorre con ulteriori circa 4 milioni di euro annui destinati al potenziamento dei mezzi, delle attrezzature e della preparazione tecnico-operativa dei volontari, per un onere complessivo consolidato nel bilancio dipartimentale dell'ultimo triennio nell'ordine di 5-5,5 milioni di euro. Alla crescita ed al consolidamento della capacità del volontariato di protezione civile hanno contribuito e contribuiscono in misura più che sostanziale anche le Regioni e le Province Autonome che vi hanno dedicato mediamente il 30% delle risorse ripartite annualmente con il Fondo Regionale di Protezione Civile, pari, complessivamente, a poco meno di 50 milioni di euro annui dal 2001 al 2008, ultimo anno di operatività del predetto Fondo. Si tratta, a ben vedere, di somme esigue se rapportate ai fabbisogni imponenti delle strutture permanenti dello Stato, sui quali ci si soffermerà oltre. Volendo offrire un'immagine particolarmente efficace del raffronto costi-benefici dell'impiego del volontariato di protezione civile giova richiamare alcuni dati relativi al recente intervento in occasione del sisma che il 6 aprile 2009 ha drammaticamente colpito l'Abruzzo. A fronte di un totale di circa 900.000 giornate di presenza individuale dei quasi 95.000 volontari intervenuti da ogni parte d'Italia con punte di presenza di 9.000 volontari/giorno, il Dipartimento



della Protezione Civile ha riconosciuto e sta ultimando di erogare risorse per complessivi circa 16 milioni di euro, relative sia ai rimborsi ai datori di lavoro dei volontari che ai rimborsi delle spese vive (carburanti, riparazione mezzi, etc.) sostenute dalle organizzazioni di volontariato, pari ad un costo medio per singola giornata di servizio di poco meno di 18 euro, (comprensivi, come si è detto, anche dei costi fissi e correnti relativi alla movimentazione dei volontari ed all'impiego ed alla manutenzione/riparazione dei mezzi e delle attrezzature).

L'occasione dell'approfondimento delle richiamate note sindacali appare, tuttavia, propizia per analizzare le motivazioni che possono spingere, o aver spinto in determinate circostanze, singole autorità locali a richiedere alle organizzazioni di volontariato di protezione civile operanti nei rispettivi territori, lo svolgimento di compiti che potrebbero spingersi fino in prossimità del confine tracciato dalle norme con le attività di 'soccorso tecnico urgente'. Ad avviso dello scrivente Dipartimento, infatti, tali eventuali istanze debbono essere lette ed interpretate nel quadro più generale della richiesta di sicurezza che scaturisce dal territorio, una richiesta che è andata costantemente crescendo sia in ragione dell'accresciuta consapevolezza dei rischi ai quali il territorio è esposto, sia come conseguenza dell'estensione delle aree abitate e dei territori occupati da insediamenti di natura abitativa o produttiva.

E' evidente che lo Stato, così come tutti i livelli di governo del territorio, non possono esimersi dal approfondire ogni possibile sforzo nel dare riscontro a tali istanze, promuovendo a tal fine la massima sinergia tra tutte le risorse operative qualificate e disponibili. In tale contesto una nota dolente è l'attuale condizione del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sulla quale i vertici del Corpo, unitamente alle organizzazioni sindacali rappresentative del personale, giustamente lamentano da molti anni un'insufficiente attenzione sotto il profilo normativo, organizzativo e, soprattutto, finanziario. In tal senso giova sottolineare le condivisibili argomentazioni esposte nella nota del Presidente dell'Associazione Nazionale dei Vigili del Fuoco Volontari, Comm. Gronchi, che si allega alla presente (all. 3) ad integrazione delle due predette note sindacali.

Il Presidente Gronchi, a nome dei circa 6.500 Vigili del Fuoco Volontari operanti nei 256 Distaccamenti Volontari (dati: [www.vigilfuoco.it](http://www.vigilfuoco.it)) disseminati sull'intero territorio nazionale (a dire il vero in modo affatto omogeneo), evidenzia come l'attuale dimensionamento del Corpo Nazionale permanente, pur costituendo un onere assolutamente rilevante del bilancio dello Stato, non consenta di assicurare quella copertura 'standard' del territorio e delle esigenze di soccorso che era stata a suo tempo cristallizzata nel progetto 'Soccorso Italia in 20 minuti', promosso dal Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile del Ministero dell'Interno nell'ormai lontano 2003 e che, dopo quasi 10 anni, parrebbe realizzato solo nella misura del 15% dell'obiettivo.

L'attuale organizzazione del soccorso tecnico urgente in Italia è imperniata su un Corpo Nazionale caratterizzato da una prevalente componente permanente (31.634 dipendenti a fronte di 6.511 volontari, pari a un rapporto di 4,8 a 1, fonte [www.vigilfuoco.it](http://www.vigilfuoco.it)), caso pressoché unico in Europa, dove il personale volontario copre, di norma, oltre l'80% dell'organico disponibile. Tale rapporto trova riscontro anche sotto il profilo dell'impegno finanziario, dove ai 4,6 milioni di euro che il Pres. Gronchi dichiara quale costo complessivo per l'impiego dei Vigili del Fuoco Volontari su base annua, confrontiamo l'ultimo dato disponibile quale sommatoria complessiva delle sole spese per competenze fisse ed accessorie del personale permanente appartenente al Corpo (relativo all'annualità 2009) che ammonta ad oltre un miliardo di euro (precisamente ad euro 1.021.356.000,00 secondo quanto contenuto nella 'Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico' redatta dalla Corte dei Conti - Sezioni Riunite in sede di controllo, nel maggio 2011 - Tab. 3, pag. 87-). Tale importo non tiene, inoltre, conto, come precisa la relazione della Corte dei Conti, delle 3.589 unità di personale a tempo determinato che integrano l'organico permanente. Un impegno



economico assai rilevante, quindi, che ciononostante non pare sufficiente ad assicurare la piena funzionalità dell'organico in servizio, se, come evidenziato nella richiamata relazione: *'nei bilanci del Ministero dell'Interno degli ultimi esercizi hanno un peso rilevante oneri sommersi per mancato pagamento di prestazioni di lavoro straordinario (nel 2008 per circa 14,6 milioni). Per sanare tale situazione, che ha riguardato anche il personale della Polizia di Stato, l'Amministrazione ha chiesto l'accesso al fondo per i debiti pregressi; le assegnazioni, che comunque non hanno consentito il completo ripiano dei debiti, hanno determinato una crescita della voce "arretrati".'* Tutto ciò, infine, senza contare i costi fissi e le spese correnti relativi all'accasermamento, al funzionamento dei servizi, all'adeguamento e manutenzione del parco mezzi ed attrezzature, alla formazione del personale ed all'equipaggiamento delle strutture specialistiche.

Il Dipartimento della Protezione Civile condivide l'allarme che i vertici del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco lanciano sul punto ormai critico in cui versa il Corpo dal punto di vista economico, e segnalano l'urgenza che la questione venga quanto prima presa in esame e posta all'attenzione della riflessione politica, ben consapevole che, nell'attuale contesto di finanza pubblica, dovrà essere esplorata ogni possibile soluzione al problema, anche valutando quei percorsi alternativi ed innovativi per l'Italia, che la porrebbero in linea con gli altri principali paesi dell'Unione Europea ove i servizi di soccorso tecnico urgente sono assicurati da Corpi regionali composti anche da personale permanente, ma con presenza di una prevalente componente volontaria, in analogia a quanto oggi esistente in Italia nelle sole Province Autonome di Trento e di Bolzano. Tale riorganizzazione, che già oggi vede molte amministrazioni regionali e locali concorrere alle spese di funzionamento e potenziamento delle strutture territoriali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, consentirebbe senza dubbio di rafforzare i legami di vicinanza e attenzione che legano le strutture territoriali del Corpo alle comunità locali, assicurando, pur nel mantenimento di standard formativi ed operativi di livello nazionale, l'organizzazione e il potenziamento di servizi di soccorso tecnico urgente ancor più capillarmente diffusi e maggiormente efficaci. Un nuovo approccio che, auspicabilmente, potrebbe consentire di superare antiche incomprensioni tra personale permanente e volontari e di conseguire quelle sinergie operative che oggi rappresentano un obiettivo imprescindibile nell'azione di contenimento dei costi dell'apparato pubblico.

Si tratta di riflessioni urgenti che è necessario avviare, nell'interesse della sicurezza dei cittadini, con l'obiettivo di assicurare servizi efficaci sul piano tecnico ed efficienti su quello economico.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Franco Gabrielli

f. Gabrielli

All. 3