

SENATO DELLA REPUBBLICA

I Commissione (Affari costituzionali) e XIII Commissione (territorio, ambiente, beni ambientali)

15 giugno 2016

Audizione del Capo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco – Ing. Giocchino Giomi

Proposta di Legge A.S. 2068, *"Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile"*.

ABSTRACT

L'esperienza ha dimostrato l'importanza di partire da una realistica fotografia degli eventi calamitosi affrontati e, soprattutto, dalle effettive modalità con cui la macchina dei soccorsi si è attivata ed ha operato, per risalire alla corretta codificazione delle regole di cui il Paese ha obiettivamente bisogno.

Ecco perché la proposta di legge (A.S. 2068), nel perseguire l'auspicabile riassetto, non può prescindere da quegli aspetti integrativi di un sistema normativo che, per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, risulta deficitario, soprattutto in relazione al riconoscimento del ruolo effettivamente svolto, al raccordo più organico con gli altri operatori del sistema di protezione civile e al ristoro delle risorse concretamente impiegate.

Si ritiene pertanto necessario che il testo venga opportunamente emendato, al fine di valorizzare, nell'interesse della comunità tutta, il ruolo della fondamentale componente del servizio nazionale di protezione civile, rappresentata dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco:

- nella fase di pianificazione delle emergenze, anche a sostegno dell'attività degli enti locali, sulla base di specifici accordi;
- quale interlocutore privilegiato di Regioni e Comuni metropolitani, tenendo conto del modello organizzativo dei Vigili del fuoco radicalmente diffuso sul territorio ma al tempo stesso con una forte connotazione nazionale, utile anche a mitigare eventuali disomogeneità in ambito locale;
- nel coordinamento tecnico-operativo degli eventi di protezione civile (in analogia con il Questore, specularmente impegnato sul fronte della pubblica sicurezza), per raccordare, in ambito provinciale, tutte le diverse componenti del complesso sistema di protezione civile;
- nel riconoscimento alla componente volontaria del Corpo del ruolo svolto sul territorio nel contrasto ai rischi antropici e naturali;
- nel prevedere un adeguato ristoro delle risorse concretamente impiegate nelle varie fasi (pianificazione, esercitazioni, pre-allarme e allarme, attività post-emergenziali, ecc.), nonché il finanziamento diretto degli oneri di natura straordinaria derivanti dall'impiego delle colonne mobili regionali in caso di pubblica calamità, mediante l'utilizzo, senza l'intermediazione di un commissario straordinario, del fondo per le emergenze straordinarie del Dipartimento della protezione civile.

SENATO DELLA REPUBBLICA

I Commissione (Affari costituzionali) e XIII Commissione (territorio, ambiente, beni ambientali)

15 giugno 2016

Audizione del Capo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco – Ing. Giocchino Giomi

Proposta di Legge A.S. 2068, *"Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile"*.

Signori Presidenti,

Signori Senatori,

desidero rivolgere il mio più sentito ringraziamento per questa convocazione: si tratta di un'occasione importante che consente al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, che mi onoro di rappresentare, di fornire il proprio contributo su una riforma di primaria rilevanza per il Paese.

Desidero evidenziare che condivido appieno l'intento di avviare un riassetto delle disposizioni normative di protezione civile, per una revisione complessiva della materia.

La protezione civile è stata oggetto, in tempi anche recenti, di ripetuti interventi normativi, spesso dettati da vicende emergenziali dal forte impatto emotivo, da esigenze orientate ad assicurare gli equilibri di finanza pubblica o anche motivati da interventi di tipo giurisdizionale.

La necessità di dare ordine ad una materia in cui non mancano sovrapposizioni e stratificazioni è, quindi, sicuramente avvertita, non solo dai cittadini, ma dagli stessi operatori del soccorso.

E' da apprezzare che lo si voglia fare per così dire "in tempo di pace". Ciò consentirà un'analisi più approfondita e un approccio più riflessivo ed oggettivo.

In un Paese come il nostro, ove le emergenze non rappresentano più un'eccezione, ma hanno assunto un preoccupante connotato di ripetitività, le problematiche di protezione civile costituiscono un argomento di rilievo per la sicurezza di tutti i cittadini, sempre più spesso direttamente coinvolti.

Partendo dalla legge 225 del 1992, è stato costruito un sistema organico di competenze che si sviluppa su più livelli, e funziona grazie all'attività di una pluralità di soggetti.

E' un modello complesso, in cui interagiscono molteplici fattori ma mi limiterò ad analizzare gli aspetti che più direttamente attengono all'attività del Ministero dell'Interno, con particolare riferimento al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, di cui ho la diretta responsabilità nella mia

funzione di Capo del Corpo, soffermandomi su un punto che, ritengo, meriti la vostra attenzione:

- La valorizzazione della componente fondamentale del Servizio nazionale di protezione civile: il contributo insostituibile dei Vigili del fuoco, che già costituisce un patrimonio inestimabile ed essenziale per fronteggiare le emergenze, potrebbe essere altrettanto prezioso anche per le attività di previsione, prevenzione, coordinamento tecnico-operativo e superamento dell'emergenza.

Sono infatti persuaso che questo ambizioso progetto di revisione della legge quadro vigente, lungi dal configurarsi quale mera ricognizione delle frammentarie disposizioni esistenti, debba coraggiosamente mirare all'integrazione di una normativa che, proprio nei momenti critici dell'emergenza, ha mostrato inaccettabili lacune.

Voglio dire che l'esperienza ha dimostrato l'importanza di partire da una realistica fotografia degli eventi calamitosi affrontati e, soprattutto, dalle effettive modalità con cui la macchina dei soccorsi si è attivata ed ha operato, per risalire alla corretta codificazione delle regole di cui il Paese ha concretamente bisogno.

È un fatto che il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco rappresenti l'unica struttura tecnica dello Stato che si è dimostrata immediatamente pronta ad intervenire per il soccorso e il salvataggio nell'ambito di ogni tipologia di incidente o calamità, modulando la risposta operativa mediante la tempestiva attivazione degli uomini e dei mezzi presenti nell'arco delle 24 ore su tutto il territorio nazionale, a garanzia di un'azione immediata e capillare. E' un fatto che negli scenari emergenziali più complessi, le colonne mobili regionali abbiano rappresentato un elemento di conferma di una caratterizzazione di efficienza e flessibilità irrinunciabili in simili contesti. Un sistema modulare di soccorso ampiamente validato, basato su sezioni operative che, senza sguarnire i presidi deputati agli interventi ordinari, sono in grado di attivarsi ed operare immediatamente con le loro attrezzature specialistiche che variano a seconda della tipologia di emergenza, e garantiscono la completa autosufficienza logistica. Così, in occasione del terremoto de L'Aquila, è stato dispiegato un dispositivo di soccorso che, a poche ore dall'evento, ha visto all'opera in Abruzzo, 168 sezioni operative per un totale di 2700 uomini, di cui 100 funzionari tecnici specializzati in verifiche di stabilità, e più di mille automezzi provenienti da tutti i Comandi d'Italia.

Ciò detto vale la pena dedicare qualche riflessione sul Corpo nazionale dei Vigili del fuoco quale componente fondamentale del Servizio nazionale di protezione civile.

Il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco è una struttura dello Stato incardinata nel Ministero

dell'Interno, che assicura, anche per la difesa civile, le missioni della prevenzione e del soccorso pubblico su tutto il territorio nazionale, a garanzia della sicurezza e dell'incolumità delle persone, e a salvaguardia dei beni e dell'ambiente. Con un organico effettivo pari a circa 33.000 unità, di cui 30.000 operative, distribuite in 18 Direzioni regionali, 100 Comandi provinciali e 386 distaccamenti permanenti, ai quali si aggiungono 262 distaccamenti volontari, il Corpo effettua ogni anno circa 800.000 interventi di soccorso tecnico urgente per incendi, esplosioni, alluvioni, frane, incidenti stradali, soccorso a persone e animali, dissesti statici, fughe di gas, incidenti aeroportuali e portuali, e svariate altre tipologie di interventi di soccorso. E ciò nonostante manchino circa 3.500 unità per completare l'organico previsto.

La struttura, ordinata su base nazionale ed articolata sul territorio in funzione dell'unitarietà dei servizi e della prossimità ai bisogni dei cittadini, costituisce una vera e propria specificità italiana:

- è dotata, come detto, di un capillare sistema di presidi sul territorio e di un dispositivo di mobilitazione nazionale per grave calamità, che consente flessibilità di intervento e immediata disponibilità delle forze necessarie al soccorso della popolazione;
- dispone di personale altamente specializzato, (oltre 1200 fra ingegneri, architetti, periti industriali e geometri) con elevata professionalità nei settori della prevenzione e del soccorso, che garantiscono efficacia ed immediatezza di intervento in svariate tipologie di rischio (industriale, idrogeologico, nucleare, ambientale);
- è capace di impegnare, un forte contingente di personale operativo, specialista con i relativi mezzi ed attrezzature; mi riferisco a: Elicotteristi; Sommozzatori; Portuali; Aeroportuali; Soccorritori Acquatici; Speleo Alpino Fluviali; Nucleari Batteriologici Chimici Radiologici; Cinofili; Gruppi operativi speciali esperti in ricerca e soccorso in caso di crolli, telecomunicazioni.

Il dispositivo di soccorso e intervento dei Vigili del fuoco può oggi contare anche sui velivoli della flotta aerea antincendio, prima ascritta al Dipartimento della Protezione Civile, e di cui il Corpo nazionale assicura oggi l'efficienza e l'impiego operativo nelle attività di spegnimento degli incendi boschivi sul territorio nazionale. In tale specifico ambito, poi, la legge 124 del 2015, recante disposizioni in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato, ha attribuito al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, le competenze, e le relative risorse, del Corpo forestale dello Stato in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi.

A questa struttura, che costituisce una risorsa preziosa per il Paese, e che è definita dall'attuale legge quadro quale componente fondamentale del sistema di protezione civile, non è stata destinata, di fatto, in oltre vent'anni, la giusta valorizzazione, attraverso una appropriata codificazione dei ruoli che le relative componenti operative in concreto rivestono, atteso che i Vigili del fuoco sono gli unici a disporre di sedi operative di livello regionale, provinciale e comunale immediatamente impiegabili durante tutto l'arco della giornata e per 365 giorni l'anno.

Questa notazione non vuole essere l'esternazione di un desiderio di protagonismo, ma piuttosto la conferma di una disponibilità piena a continuare a servire lo Stato, seppure all'interno di un sistema più fedele alle esigenze sinora registrate. Vuole essere il contributo fattivo alla riscrittura di una cornice normativa di cui si sente la necessità e che per funzionare deve adeguarsi in modo più coerente ai teatri operativi che, di volta in volta, abbiamo dovuto fronteggiare.

Siamo in presenza di uno scenario in cui il Dipartimento della protezione civile, avendo disimpegnato alcuni residui settori operativi in cui agiva direttamente, svolge, opportunamente, le funzioni di governo strategico del sistema nazionale di protezione civile, che si sostanzia in attività di normazione secondaria, direzione e coordinamento, ma non prevede l'impegno diretto di proprie strutture sui teatri di azione, lasciando al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco il ruolo di "braccio tecnico-operativo" e di interlocutore privilegiato sul territorio.

Ecco perché la proposta di legge (AS2068) nel perseguire l'auspicabile obiettivo del riassetto, non può prescindere da quegli aspetti integrativi di un sistema normativo che, per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, risulta deficitario, soprattutto in relazione al riconoscimento del ruolo effettivamente svolto, al raccordo più organico con gli altri operatori del sistema di protezione civile e al ristoro delle risorse concretamente impiegate.

Scendendo maggiormente nel dettaglio, si osserva che nella relazione alla proposta di legge viene evidenziato, tra i fattori di criticità, come in molte aree del Paese soggette a rischio, le istituzioni locali fanno fatica a predisporre una adeguata pianificazione di emergenza.

Al riguardo, voglio assicurare che i Vigili del fuoco sono pronti a fornire tutta la loro esperienza e il proprio bagaglio di competenze anche in questo settore, sulla scorta di accordi che prevedano, tra l'altro, il necessario sostegno economico, atteso che la presenza capillare sul territorio dei nostri presidi di soccorso consente di conoscere e di essere vicini anche alle realtà più piccole e periferiche.

Inoltre, la capacità del Corpo di elaborare procedure operative standard per ogni tipo di intervento e di applicarle in maniera uniforme sul territorio nazionale, costituisce una risposta

all'esigenza di renderle patrimonio comune al servizio di tutti i cittadini, indipendentemente da una disparità di situazioni che, come sottolineato anche dai proponenti il riordino, si è venuta a creare nel tempo in varie regioni.

In effetti se, da un lato, la scelta di includere la protezione civile tra le materie a legislazione concorrente, e la conseguente regionalizzazione del sistema, hanno contribuito ad arricchirla e ad adattarla alle differenti realtà del Paese, dall'altro non sempre hanno consentito di assicurare, allo stesso modo e su tutto il territorio, risposte qualitativamente e quantitativamente adeguate ai bisogni di sicurezza delle nostre comunità.

Dovrà, quindi, essere prevista una disciplina nuova, che tenga conto dell'effettiva attività svolta, così come occorre una rivisitazione anche in materia di finanziamento, a soddisfacimento di tutte le esigenze connesse alle diverse fasi che vedono impegnati i Vigili del fuoco. Mi riferisco alle attività di pianificazione di emergenza e di protezione civile, ma anche alle esercitazioni, alle fasi di preallarme e allarme, per le quali il Corpo nazionale non dispone di specifici finanziamenti, previsti invece per altre componenti della protezione civile. Giova precisare che tali attività sono propedeutiche alla gestione delle emergenze, ivi comprese le esercitazioni di protezione civile, che, malgrado risultino essenziali per l'obiettivo prioritario di contenimento del numero delle vittime, non sono assistite da forme di finanziamento che consentano di svolgerle in modo sistematico.

Ci sono poi i teatri operativi.

Tutti gli infausti eventi che hanno colpito l'Italia, quali terremoti (Abruzzo ed Emilia Romagna), alluvioni (Sicilia, Liguria, Sardegna, Toscana, Veneto, ecc.), eventi incidentali di vaste proporzioni (Viareggio, porto di Genova), naufragi (Costa Concordia, Lampedusa), hanno visto i Vigili del fuoco adoperarsi in prima linea con efficienza, professionalità e slancio che possono essere certamente definite senza pari.

I Vigili del fuoco, inoltre, sono ripetutamente intervenuti negli anni per incendi e calamità oltre i confini nazionali (Haiti, Giappone, Svezia, Nepal e, recentemente in Ecuador), maturando esperienze e competenze apprezzate anche in contesti internazionali. Il Corpo nazionale è infatti stabilmente inserito nel sistema europeo e internazionale dei soccorsi, avendo alcuni moduli di intervento altamente specializzati accreditati presso il Meccanismo Europeo di Protezione Civile per essere prontamente impiegati su richiesta della UE e su disposizione del Governo italiano in ambito europeo ed internazionale.

Inoltre, il Corpo nazionale partecipa da svariati anni alle attività di numerosi organismi internazionali, tra i quali l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche che si occupa di

trasporto di sostanze pericolose e della gestione degli incidenti e l'IAEA che sovrintende alla gestione degli incidenti nucleari e alla sicurezza del trasporto di sostanze radioattive e nucleari. Tale consistente attività include la partecipazione ad operazioni di soccorso e alle esercitazioni che regolarmente vengono organizzate per mantenere il richiesto livello di efficienza e di coordinamento.

Molteplici, quindi sono gli impegni e le competenze espresse.

Tuttavia, malgrado gli sforzi profusi, in ragione del costante ricorso di cittadini ed organizzazioni statali e locali alla competenza del Corpo nazionale, i Vigili del fuoco devono assicurare la risposta operativa con risorse troppo spesso insufficienti.

Un rilevante impegno è stato senz'altro assicurato anche nelle prolungate fasi post-emergenziali, nelle quali sono stati ripetutamente coinvolti i Vigili del fuoco per l'espletamento di attività tecniche di elevata specializzazione, quali la realizzazione di opere provvisorie, la messa in sicurezza di strutture complesse adibite a servizi pubblici primari, quali ospedali e scuole, ovvero di rilevante valore storico-artistico; le verifiche di stabilità di edifici e abitazioni; la rimozione delle macerie derivanti da calamità, e molto altro ancora.

In tutte queste situazioni, ci si è ritrovati ad interpretare un ruolo da protagonisti, ma nell'ambito di una normativa che, in concreto, non ha mai enfatizzato tale ruolo, neppure nel momento tangibile dell'accreditamento verso gli altri soggetti coinvolti, ovvero della dotazione degli strumenti operativi necessari.

Il disegno di legge proposto, quindi, va emendato nel senso di prevedere un più puntuale riconoscimento del Corpo nazionale "quale componente fondamentale della protezione civile" (art.11, c.1, lett. a) della legge 225/92), attraverso la valorizzazione delle sue articolazioni territoriali, considerato che tanto i Comandi Provinciali quanto le Direzioni Regionali sono indiscussi attori della sicurezza sul territorio, ma anche interlocutori competenti per gli enti locali a tutti i livelli.

In particolare, le Direzioni Regionali dei Vigili del fuoco, mediante l'ordinario espletamento dei compiti di coordinamento delle strutture provinciali, così come delle Colonne Mobili Regionali, possono costituire l'interfaccia privilegiata per le Regioni, contribuendo in tal modo a mitigare le disparità che il processo di regionalizzazione ha inevitabilmente generato negli anni, e ciò grazie alla matrice comune che il Corpo nazionale, in quanto tale, è in grado di assicurare alle proprie strutture periferiche.

Per ciò che attiene i Comandi Provinciali, dovrebbe trovare, altresì, adeguata riproposizione la materia del coordinamento operativo di scenari emergenziali complessi opportunamente affidato al

Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, anche in base alla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento di Protezione Civile del 2 maggio 2006.

Sarebbe auspicabile, infatti, anche nel settore della Protezione Civile, un'organizzazione chiara: così, laddove al Questore spetta il coordinamento, a livello provinciale, delle forze di polizia, quale autorità provinciale tecnica di Pubblica sicurezza, al Comandante Provinciale, parallelamente, andrebbe affidato il compito di coordinare, in ambito provinciale, a livello tecnico-operativo, tutte le diversificate componenti inglobate nel complesso sistema di protezione civile.

All'interno del Corpo nazionale, poi, come noto, è presente la componente permanente e quella volontaria e, pertanto, siamo convinti della necessità che venga rafforzato il ruolo attualmente già rivestito da quest'ultima nell'ambito dell'azione di contrasto ai rischi antropici e naturali, quotidianamente svolta sul territorio, anche prevedendo un adeguato sostegno alla dotazione di risorse strumentali necessarie ad affrontare gli eventi di protezione civile da contrastare.

Abbiamo cercato di porci in modo costruttivo nell'ottica di sistema che il disegno di legge si prefigge, proponendo un riesame complessivo ed integrato delle zone di interazione tra le diverse componenti operanti nei contesti di protezione civile. Ne è derivata l'esigenza di un disegno più organico tra l'azione delle componenti statali (*Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, Guardia Costiera, ecc.*) con quella delle organizzazioni di volontariato, per valorizzarne il contributo, evitando sprechi discendenti da sovrapposizioni e incertezze nella catena di comando, e garantendo, nel contempo, la tempestività nell'azione di primo soccorso tecnico e sanitario.

Dal verificarsi di eventi calamitosi, sia di quelli fronteggiabili con l'azione singola, sia di quelli che richiedono il coinvolgimento di più enti, è emersa la necessità per il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco di poter fare affidamento su fonti di finanziamento immediatamente attivabili, per sostenere gli ingenti impieghi di risorse umane e strumentali necessarie. Tale esigenza è avvertita, altresì, per la lotta attiva agli incendi di bosco che, per ineludibili ragioni di efficacia operativa, non può che essere ricondotta ad un regime gestionale, procedurale, ed economico più efficiente. In tal senso, la disciplina del fondo speciale istituito dall'articolo 11 della legge 119 del 2013 per l'anticipazione delle immediate e indifferibili esigenze di spesa per le attività di soccorso pubblico rese dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco in contesti emergenziali dichiarati ai sensi della legge 225 del 1992, dovrebbe essere riproposta, ma con idonea copertura.

L'attuale limitata dimensione finanziaria del fondo, infatti, non consente un'efficace gestione dei costi di intervento in presenza di un evento emergenziale della massima gravità - basti pensare che i costi dei primi due mesi di attività del Corpo nazionale nella regione Abruzzo all'indomani del sisma del 6 aprile 2009 furono pari a circa 77 milioni di euro; mentre l'attuale previsione è circoscritta a 15 milioni. E' necessario pertanto

potenziare lo stanziamento per poter sostenere compiutamente situazioni con impatto finanziario rilevante. Peraltro, anche sul fronte della razionalizzazione e ottimizzazione della gestione delle risorse, i Vigili del fuoco si sono recentemente dotati di una rinnovata organizzazione, riducendo i centri di spesa territoriali da 118 a 18 e istituendo una centrale di acquisiti unificata, il che consente sia nella gestione ordinaria che in caso di attivazione di procedure straordinarie, di operare sempre con efficacia, uniformità, competenza e tempestività. Sullo sfondo resta, in ogni caso, la necessità di disegnare un quadro normativo che, sia pure in un contesto di severità finanziaria, riesca a garantire al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco il finanziamento diretto degli oneri di natura straordinaria derivanti dall'impiego delle sue sezioni operative in occasione di pubbliche calamità, attraverso un sistema che leghi organicamente - senza l'intermediazione di un commissario straordinario - l'utilizzo del Fondo per le Emergenze Nazionali del Dipartimento della Protezione Civile, alle attività di una fondamentale componente statutale qual è il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

I Vigili del fuoco, ne sono convinto, sono un'eccellenza del nostro Paese, una risorsa fondamentale che può e deve essere valorizzata ulteriormente e che merita di essere espressamente richiamata nella proposta di legge che è all'esame delle Commissioni del Senato.

Quale che sia, comunque, l'assetto definitivo che verrà dato al Servizio di Protezione Civile, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco in tutte le sue competenze ed articolazioni specialistiche e territoriali, è pronto a rinnovare il proprio impegno al servizio delle Istituzioni e del Paese.

Grazie per l'attenzione.