



## Federazione Nazionale Coordinamenti Vigili del Fuoco

### *Introduzione*

*Il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è tradizionalmente composto da una componente Volontaria ed una Professionista, detta anche “permanente”.*

*Seppur diverse come status lavorativo, entrambe le componenti sono animate dallo stesso spirito del dovere, dallo stesso spirito di solidarietà, altruismo ed abnegazione, attributi che caratterizzano i Vigili del Fuoco fin dai tempi dei “civici pompieri”.*

*Una costante e progressiva evoluzione sociale ha portato il nostro paese agli attuali elevati tassi di industrializzazione, ciò ha richiesto un impiego dei Vigili del Fuoco in contesti sempre più difficili e pericolosi. Da ciò la necessità di dotarsi di componente professionista con un livello di formazione sempre più complessa e variegata.*

*A tal proposito, sono nati negli anni nuclei e reparti sempre più specializzati, dai sommozzatori agli elicotteristi al moderno nucleo NBCR, per fronteggiare le emergenze Nucleari Battereologiche e Chimiche, fino all’impiego delle complesse tecniche SAF (speleo-alpino-fluviali) che permettono il Soccorso nelle situazioni più difficili con elevati standards di sicurezza.*

*Le moderne tecnologie che la scienza mette a disposizione permettono, inoltre, l’espletamento del soccorso in condizioni sempre più sicure ed in tempi sempre più rapidi. Ciò richiede però una preparazione tecnica individuale degli operatori sempre maggiore ed un suo mantenimento costante nel tempo.*

*Un moderno Corpo dei Vigili del Fuoco non può quindi prescindere da un progetto di sviluppo in questo senso.*

*Diversi provvedimenti legislativi susseguitesi negli ultimi dieci anni hanno puntato ad un graduale potenziamento d'organico del Corpo al fine di garantire omogenei standard di sicurezza per l'intero sistema Paese (Progetto "Italia in 20 minuti").*

*Questi potenziamenti, purtroppo, spesso sono però rimasti solo sulla carta a causa di un sempre più consistente contenimento della spesa pubblica, quindi di una notevole riduzione del numero di nuovi assunti.*

*Attualmente il Corpo risulta , infatti, deficitario di circa 3500 unità distribuite su tutti i vari ruoli operativi, ed in particolare nel ruolo CS e CR. La causa va ricercata sia nel mancato ripristino del normale turn over dovuto ai pensionamenti, sia ad un sostanziale blocco dei concorsi interni per la progressione in carriera, portando il numero di operatori a livelli minimi di efficienza operativa.*

*Un gap di uomini e di risorse che si è cercato di tamponare tentando di incrementare la componente volontaria del Corpo, che riveste senza alcun dubbio una parte importante del Corpo, ma che, per la delicatezza e complessità dei compiti a cui è tenuto a rispondere, non può e non deve sostituirsi ad esso.*

*Infatti, nel ritenere importante uno sviluppo della componente Volontaria, questa deve essere vista in un'ottica di incremento della macchina del soccorso e mai sostitutiva.*

*Quindi, riteniamo auspicabile uno sviluppo solo laddove, per quantità e tipologia di interventi, non si renda più opportuno l'impiego di personale professionista, come ad esempio nei luoghi con bassa antropizzazione e scarso sviluppo industriale.*

*Uno sviluppo sul territorio sinergico e senza sovrapposizioni non può che aumentare in termini di efficienza dell'intero sistema di Soccorso Tecnico Urgente, garantendo così il diritto alla sicurezza di tutti i cittadini, anche nelle zone più remote della Penisola.*

*Così come è da ritenersi poco opportuno continuare con l'impiego massivo del personale volontario in servizio discontinuo per fronteggiare le croniche carenze di personale permanente, esulandone quindi dal tradizionale impiego tradizionalmente previsto solo per i casi di calamità, o comunque, di tipo eccezionale.*

*In particolare, quest'ultima considerazione, è da ritenersi la causa principale che ha generato una situazione di vero e proprio precariato all'interno del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, conclamato poi con la L.296/06 che ne ha sancito, a tutti gli effetti di legge, uno status di "precario" della Pubblica Amministrazione per il Vigile volontario impiegato in servizio temporaneo in maniera reiterata nel tempo.*

*L'espansione della componente volontaria, sia nella forma di volontariato "puro" che in quella più atipica del Vigile Discontinuo, rischia però di non essere adeguatamente supportata da una normativa che trova spunti in norme risalenti a tempi assai remoti, addirittura in alcuni Regi Decreti o a Leggi promulgate negli anni '60.*

*L'attività di volontariato è molto cambiata negli anni, sia in termini normativi che in termini di valenza sociale, ed in particolare, per quanto riguarda le attività di Protezione Civile, assistiamo ad un costante aumento di unità volontarie - nei registri della PC sono iscritte ad oggi circa 2500 associazioni che contano circa 1.300.000 volontari - che trovano impiego nelle attività più svariate, da quelle socio assistenziali (ONLUS) a quelle di soccorso vero e proprio, fino ad attività prettamente logistiche nei casi di calamità.*

*Lo scopo del presente dossier è quello di effettuare una approfondita analisi sull'attuale quadro normativo che regola il volontariato nel Corpo, quindi metterne in luce le eventuali inefficienze e proporre le relative modifiche.*

*Alla luce di ciò, verranno approfondite le dinamiche legislative che hanno portato ad una vera e propria "legittimazione" in un impiego del personale volontario in servizio temporaneo, non più solo per casi di emergenza, o comunque sporadici, bensì per fronteggiare qualunque necessità delle sedi centrali e periferiche del Corpo. Necessità spesso assai lontane dall'attività di soccorso tecnico urgente a cui dovrebbe essere demandato a rispondere un Vigile del Fuoco.*

*Tenteremo con il presente dossier di evidenziare le "storture" rilevate a livello empirico e cercheremo di proporre delle modifiche all'attuale Regolamento concernente il Volontariato nel Corpo, ovvero, il DPR 76/2004.*

*Il presente lavoro vuole suggerire alcune riflessioni e fornire proposte qualora si voglia mantenere inalterato il quadro normativo in senso generale sull'impiego del personale volontario nel Corpo.*

*Riteniamo altresì che non si possa prescindere da una riflessione di carattere più radicale in merito ad una regolamentazione di questa attività all'interno del Corpo, soprattutto, alla luce delle rapide evoluzioni che stanno caratterizzando delle attività di Protezione Civile e la loro gestione.*

## **La principale fonte normativa concernete il volontariato nel CNVVF: il DPR 76/2004 ed i suoi elementi caratterizzanti.**

I ruoli operativi del CNVVF sono composti da una componente "Permanete", ovvero, personale di ruolo assunto a tempo indeterminato, ed una componente "Volontaria", personale iscritto in uno specifico elenco presso i Comandi Provinciali di residenza e che, di norma, espleta servizio presso appositi distaccamenti, detti appunto "distaccamenti volontari". Quest'ultimi sono retribuiti con la stessa paga oraria di un Vigile Permanente ma solo per il tempo effettivamente impiegato negli interventi di soccorso.

I Vigili Volontari possono anche essere richiamati in servizio "temporaneo" ed impiegati per periodi di venti giorni presso i Comandi Provinciali alla stregua del Personale Permanente, percependone la stessa paga base riproporzionata per il periodo di venti giorni. Ogni Volontario impiegato in servizio temporaneo, detto usualmente "discontinuo", può effettuare più periodi di richiamo, fino ad un massimo di 160 giorni all'anno. I suddetti richiami possono essere effettuati esclusivamente per le motivazioni dettate dall' art. 9 del D.lgs. 139/06 comma 1 e dal comma 2 lettera a), ovvero, in "*casi di calamità naturali e catastrofi*" oppure in caso di "*particolari necessità delle strutture centrali e periferiche del CNVVF*". In entrambi i casi il personale volontario non è vincolato da alcun rapporto d'impiego con la PA<sup>1</sup>.

Tutto il personale volontario del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco è disciplinato con apposito Regolamento emanato ai sensi dell' art. 17 della legge 400/1998. Attualmente è in vigore il DPR 76/2004 - "*Regolamento recante norme sul reclutamento, avanzamento ed impiego del personale Volontario del CNVVF*" - che ha abrogato il precedente DPR 362/2000.

L'attività di volontariato nel Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, avendone un regolamento del tutto autonomo, non si configura nei canoni generali previsti dalla legge quadro sul volontariato<sup>2</sup>, ed in particolare, per quanto riguarda l'istituto che prevede la gratuità dell'impiego in favore della collettività.

Una modalità d'impiego quindi che, come vedremo più avanti, non trova facili riscontri nelle generali leggi del Diritto del Lavoro, ne sulle ordinarie leggi che governano il volontariato ne, tanto meno, sullo specifico Regolamento che, nonostante la "compatibilità"<sup>3</sup> dell'impiego con il personale professionista, ne impone solamente gli stessi "doveri" omettendone i "diritti".

Infatti, nonostante il principio di "compatibilità" dell'impiego - inteso come sostituibilità delle figure e non come pacifica co-esistenza -, non è ancora ben chiaro se al vigile volontario debbano

---

<sup>1</sup> Art. 1 co. 3 DPR 76/2004

<sup>2</sup> L. 266/91 – Legge quadro sul volontariato

<sup>3</sup> Art. 3 co. 2 DPR 76/2004: "*Al personale volontario si applicano, in quanto compatibili, le vigenti disposizioni in materia di doveri, compiti e responsabilità, previste per il personale permanente di pari qualifica, limitatamente alle attività inerenti al soccorso.*"

applicarsi tutti gli istituti previsti dai CCNL previsti per il personale permanente. In particolare, il concetto trova particolare valenza, nel caso dei richiami temporanei dove l'attività lavorativa del Volontario è perfettamente uguale a quella del permanente per tutta la durata del richiamo.

Tale attività non manca quindi di suscitare dubbi e perplessità sulla reale collocazione in termini lavorativi del soggetto, se trattasi di volontario vero e proprio o di attività lavorativa dal carattere professionistico<sup>4</sup>.

Sotto un profilo numerico, dai dati forniti dal Ministero, in Italia sono presenti circa 230 "distaccamenti volontari"<sup>5</sup> in cui operano circa 5500<sup>6</sup> vigili volontari, con una forte concentrazione nelle regioni del Nord.

In realtà in Italia i vigili volontari iscritti nei rispettivi quadri risultano essere molti di più, nel 2007 risultavano circa 16.000<sup>7</sup> di cui 6080<sup>8</sup> riconosciuti "precari" della PA nel 2008.

### **Numero di volontari "inattivi" iscritti nelle liste**

Dalla breve analisi "quantitativa" emergono subito delle discrepanze numeriche che meritano una analisi "qualitativa" più approfondita, ciò ci permetterà di introdurre una prima "inefficienza" riscontrata nell'impianto normativo.

Di questi volontari, infatti, molti risultano ancora iscritti nelle apposite liste ma non esercitano più alcuna attività. Manca di fatto una norma chiara che ne prevede la cancellazione automatica in caso di inattività, lasciando così "ristagnare" nelle liste personale che non è più interessato allo svolgimento di questa attività.

Questo processo "osmotico", causato da una limitata possibilità di cancellazione del personale volontario una volta iscritto, ha portato notevoli difficoltà nella gestione delle attività burocratiche connesse ed ha reso, a nostro avviso, difficoltosa o inefficace l'applicazione di alcuni provvedimenti volti a "premiare" il personale volontario più meritevole.

Tanto per citare alcuni esempi: l'elevato numero di personale volontario con accesso alle riserve dei posti nei concorsi pubblici per il passaggio al servizio permanente<sup>9</sup>, l'adozione di criteri restrittivi nei processi di stabilizzazione, mancata applicazione dei co. 2 e 3 dell'art. 12 della L. 246/2000 che dovrebbe esonerare dalle prove preselettive il personale discontinuo, difficoltà nell'effettuazione dei corsi periodici di addestramento, lunghi tempi di attesa per le visite mediche biennali, inadeguata fornitura del vestiario e dei DPI etc. etc.

Volendo approfondire l'argomento, la cancellazione dalle liste dei volontari avviene solo nei casi previsti dall'art. 20 del DPR 76/04.

---

<sup>4</sup> Ricordiamo che la L.296/2006 ha riconosciuto molti VD come "precari" della PA.

<sup>5</sup> Dato rilevato da "Annuario Statistico del CNVVF – 2006"

<sup>6</sup> Dato divulgato dall'Associazione Nazionale Volontari nella lettera prot. 25122 del 28/03/2008

<sup>7</sup> Dato fornito dal Ministero dell'Interno su nostra richiesta

<sup>8</sup> Idonei nella graduatoria approvata con Decreto del Ministro dell'Interno 28 aprile 2008, n. 1996 (stabilizzazione)

<sup>9</sup> Il concorso per 814 posti nel ruolo di Vigile del Fuoco indetto nel 2008 ha visto più di 1600 Volontari inseriti nella riserva del 25%, non apportando di fatto alcun reale vantaggio per gli idonei non vincitori.

L'articolo, oltre a citare i casi abbastanza ovvi tra i motivi di cancellazione, trova nel comma 1 pt. d) l'unico punto che si presta ad interpretazione e cita la seguente novella: *incapacità, insufficiente rendimento ed assenza ingiustificata da turni ed esercitazioni, ai sensi dell'articolo 73 della legge 13 maggio 1961, n. 469.*

Analizzando l'articolo di rinvio:

**Art. 73. *É esonerato dal servizio il personale volontario che abbia dato prova di incapacità o insufficiente rendimento o che, nonostante diffidato, continui ad assentarsi, senza giustificato motivo, dalle esercitazioni e dai turni prescritti.***

In sostanza, attraverso uno sforzo interpretativo, si può evincere che l'unico caso attribuibile ad una cancellazione per "inattività" lo ritroviamo alle "assenze ingiustificate nelle esercitazioni o turni prescritti", comunque, previa diffida.

Senza voler approfondire il concetto di "incapacità" o "insufficiente rendimento", assai ardui da provare, si potrebbe ipotizzare una cancellazione per inattività soltanto in caso di assenze, lo ribadiamo, ingiustificate, dalle esercitazioni periodiche previste dall'art 10 del DPR 76/04 poiché, trattandosi di una attività volontaria, la prescrizione dei turni è attribuibile solo al richiamo in servizio temporaneo, esulando quindi dallo *status* di "inattività" del soggetto poiché lo stesso ha accettato il richiamo in servizio temporaneo.

Rimane quindi l'unico caso possibile e realistico, l'assenza ingiustificata dagli addestramenti mensili previsti dall'art. 10 del DPR 76/04, quantificate in 5 ore mensili e frazionabili in due periodi in seno allo stesso mese.

Questi addestramenti di fatto si sono rivelati inespletabili a causa di svariati fattori: croniche carenze di personale qualificato preposto a tali funzioni addestrative; ai relativi costi, poiché trattasi di richiamo in servizio temporaneo, quindi retribuito; all'elevato numero di iscritti nella lista che rende difficoltosa l'organizzazione di corsi mensili per un così elevato numero di unità, nonché le lungaggini burocratiche necessarie per il loro richiamo etc.

In altre parole, solo pochissimi Comandi in Italia, se non nessuno, espletano questo adempimento con cadenza mensile per il personale discontinuo/volontario, rendendo la norma di fatto inefficace. In ogni caso, a ben vedere, la norma non prevede la cancellazione dalle liste ma semplicemente "l'esonero dal servizio", favorendo così un ristagno di nominativi all'interno delle liste che va ad appesantire tutte le prassi burocratiche legate a questo personale.

Un'arbitraria cancellazione d'ufficio si presterebbe ad un possibile contenzioso, con relative richieste di risarcimento danni da parte del volontario qualora queste vadano ad intaccare legittimi interessi dello stesso come, ad esempio, l'impossibilità a far valere un eventuale diritto alle riserve nei concorsi.

A nostro avviso, sarebbe molto utile l'aggiunta al citato articolo di una disposizione che preveda una richiesta di permanenza al quadro dei volontari da parte del diretto interessato, da rinnovarsi

con cadenza periodica, così da cancellare in automatico tutti coloro non siano più interessati nell'espletamento di questa attività evitandone così l'insorgere di possibili contenziosi.

Un norma siffatta diventerebbe assolutamente indispensabile qualora venga prevista una vera e propria pianta organica anche per il personale volontario - come da noi auspicato -, così da permettere l'accesso a nuovo personale in sostituzione del personale radiato dalla lista.

### **Liste del personale volontario impiegato negli appositi distaccamenti e volontari impiegati in servizio discontinuo:**

Un altro argomento che merita uno specifico approfondimento riguarda le liste del personale volontario.

Prima dell'emanazione del DPR 76/2004, era in vigore il DPR 362/2000 che prevedeva due liste separate, Lista A per il personale che effettuava solo richiami in servizio discontinuo, cioè personale volontario che vuole dare il proprio contributo solo in occasioni sporadiche o in concomitanza di eventi calamitosi (in pratica, quelli previsti dall'art. 70 della 469/61), ed una Lista B dove erano iscritti i volontari "a domanda" che espletavano il loro servizio esclusivamente nei distaccamenti volontari in maniera continuativa, al fine di rendere un onorevole servizio alla propria comunità locale.

Un primo elemento caratterizzante rispetto al precedente Regolamento è quindi l'unificazione delle liste<sup>10</sup> del personale volontario richiamabile in servizio discontinuo ed il personale che presta la propria opera solo ed esclusivamente nei distaccamenti volontari, rendendo così indistinguibili le due figure e dilatando il bacino di personale richiamabile in servizio discontinuo.

Vista così la norma sembrerebbe non avere controindicazioni di sorta, in realtà una serie di fattori concomitanti - che analizzeremo nel corso della presente - hanno innescato un meccanismo che va a penalizzare la qualità dell'intero sistema di soccorso, creando così delle vere e proprie "distorsioni".

L'unificazione delle liste in un'unica grande lista, in teoria, non permetterebbe più alcuna distinzione tra le due figure, anche se tradizionalmente tanto diverse. Una nostra indagine fa emergere invece una situazione reale sul territorio molto diversa: ancora molti Comandi adottano criteri molto distinti nella gestione dei volontari che espletano il servizio discontinuo ed i volontari in servizio nei distaccamenti volontari, innescando così, spesso, effetti discriminatori.

I criteri gestionali a cui ci riferiamo riguardano svariati aspetti: la formazione, i richiami in servizio temporaneo, l'inserimento nelle partenze di soccorso, fornitura di DPI ( lasciata spesso alla discrezionalità del magazziniere di turno), le disposizioni di servizio, l'invio nella calamità etc. etc.

Si profilano di fatto elementi discriminanti tra le due categorie di personale che ci fanno porre un quesito, in base a quali criteri i Comandanti scelgano "chi" e decidano "come" trattarlo, se ormai esiste un unico elenco che non differenzia più le figure?

---

<sup>10</sup> Art. 2, DPR 76/2004: "*In ogni comando provinciale è istituito un unico elenco del personale volontario per le esigenze delle strutture del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco*".

A nostro avviso, ancora una volta, la causa di ciò va ricercata nella mancanza di regole precise che, essendo troppo labili, hanno permesso una eccessiva discrezionalità interpretativa a livello periferico delle norme contenute nel DPR 76/04.

Ritornando agli effetti dell'unificazione delle liste, al fine di comprendere meglio quali sono le sopraccitate "distorsioni", riteniamo necessarie alcune premesse:

1. La Lista A era prevalentemente alimentata da personale ex ausiliare di leva che veniva iscritto d'ufficio nel quadro dei volontari all'atto del congedo, trattasi quindi di personale con una adeguata formazione ed un certo bagaglio di esperienza.
2. Nell'attuale Regolamento sparisce la norma che prevedeva, al fine dell'iscrizione nel quadro dei volontari (Lista B), un domicilio effettivo nelle vicinanze del distaccamento dove si voleva prestare il proprio servizio, Art 6 co. 5 DPR 362/2000: *"Per l'iscrizione nell'elenco B, il personale volontario deve possedere il domicilio effettivo nell'ambito del territorio di competenza del distaccamento di cui chiede di far parte..."*
3. Secondo i dettami dell'art. 18 del DPR 76/04, il personale volontario può essere richiamato in servizio, *"a rotazione, e secondo i criteri di anzianità di iscrizione all'elenco, eventuale stato di disoccupazione nonché il carico familiare degli interessati"*.

Il progetto di potenziare il volontariato nel Corpo trova riscontro sia nei diversi provvedimenti legislativi presi negli ultimi anni<sup>11</sup>, sia nell'enorme quantità di corsi che si stanno svolgendo nei Comandi Provinciali per la formazione di nuovi volontari. Corsi però, spesso, effettuati a prescindere dalla reale necessità di alimentare nuovi distaccamenti volontari o potenziare quelli già esistenti.

Una prima anomalia la riscontriamo nella mancanza, tra i criteri selettivi, del requisito di vicinanza ad un distaccamento volontario - come detto nel pt. 2) in premessa - del personale selezionato per tali corsi.

Ciò palesa la volontà del legislatore di eliminare qualunque vincolo, seppur logico, atto a favorire un reclutamento finalizzato ad alimentare distaccamenti volontari. Tutt'altro, attraverso l'unificazione delle liste e l'eliminazione del vincolo di vicinanza, ora si ha la possibilità di reclutare personale interessato esclusivamente all'impiego temporaneo, concetto molto distante dall'attività di volontariato.

E' utile ricordare che la vicinanza è un fattore fondamentale per espletare il volontariato nel Corpo poiché, tale personale, di norma, non presidia il distaccamento ma viene allertato durante svolgimento delle proprie normali attività lavorative, raggiunge quindi il distaccamento nel minor tempo possibile, indossa i DPI e si reca nel luogo dell'intervento. Un sistema assai macchinoso

---

<sup>11</sup> D.P.R. 314/2002, legge finanziaria 2003 art. 34, comma 7, DPR 31 luglio 2003, art. 2 del D.L. 24/2004, art. 1 comma 546 legge finanziaria 2005 etc. etc.



che trova giustificazione (soprattutto efficienza) solo se i tempi di percorrenza per raggiungere il distaccamento solo limitati a pochi minuti.

Se ad un reclutamento indiscriminato si aggiunge un massivo richiamo di personale in servizio discontinuo, cosa che sta caratterizzando gli ultimi anni, ecco che si innesca un preoccupante incentivo alla precarizzazione del personale volontario.

### **Reclutamento e formazione del personale volontario:**

La testimonianza di quanto affermato nel precedente paragrafo la ritroviamo nell'aumento esponenziale delle richieste di iscrizione ai quadri volontari nei rispettivi Comandi.

E' noto ormai che molte persone sono spinte a richiedere l'iscrizione ai quadri allettati solo ed esclusivamente dai benefici economici derivanti dai richiami temporanei, essendo questi retribuiti alla pari del servizio permanente.

Inoltre, l'obbligo da parte del datore di lavoro di rilasciare il personale volontario nell'espletamento dei propri compiti ed il rispetto dei criteri di rotazione nei richiami che, come vedremo più avanti, neutralizza gli altri criteri come l'anzianità di iscrizione e lo status di disoccupazione, incentiva anche a chi già possiede un lavoro sicuro a tempo indeterminato a chiedere l'iscrizione agli elenchi del personale volontario, sempre solo ed esclusivamente per finalità di tipo economico.

Stiamo assistendo quindi ad un indiscriminato reclutamento di pseudo volontari il quali, attraverso una irrisoria formazione di sole 120 ore, rivestono la delicata qualifica di Vigile del Fuoco e che ben poco hanno a spartire con gli alti valori etici e morali che caratterizzano una attività di volontariato.

Riteniamo pertanto, che non si possa reclutare personale volontario in maniera massiva prescindendo dalla reale necessità di tali figure o dalle reali motivazioni che spingono lo stesso a far parte del Corpo. Tantomeno, riteniamo non si possa reclutare personale volontario prescindendo da un'adeguata preselezione caratterizzata da prove di efficienza psicofisica e motoria.

Infatti, le visite mediche previste per accertare l'idoneità dell'aspirante Vigile volontario vengono spesso espletate presso strutture esterne convenzionate (Ferrovie dello Stato) e che non sempre garantiscono una adeguata selezione, ed ancor meno, adeguati accertamenti psico-attitudinali.

Per quanto detto sopra, sarebbe auspicabile dal nostro punto di vista, che la selezione degli aspiranti volontari avvenga secondo certe regole precise:

- a) prima visita psicofisica da accertarsi a livello centrale previo espletamento di una prova di efficienza motoria, sul modello di quella adottata per la stabilizzazione del personale discontinuo.
- b) rispettando le reali necessità dei Comandi provinciali che facciano richiesta di tali figure.

- c) fissazione di criteri selettivi chiari e trasparenti così da garantire principi di equità per tutti gli aspiranti volontari.

Auspichiamo, inoltre, che l'Amministrazione voglia prendere in seria considerazione l'opportunità di predisporre una pianta organica anche per il personale volontario così da poter reclutare tali figure solo ed esclusivamente dove ve ne sia una reale ed accertata necessità.

L'analisi condotta finora mette in luce di come già nella selezione e nell'inquadramento del personale volontario si evidenziano delle inefficienze che andranno a ripercuotersi poi su tutto il sistema di Soccorso Tecnico Urgente.

Dilatare a dismisura il bacino del personale volontario, oltre ad implicare dei costi non indifferenti, appesantisce inutilmente la macchina burocratica per la loro gestione. Un serbatoio sproporzionato di volontari che non trova poi riscontro nelle reali necessità, si ripercuote negativamente anche sulla formazione professionale dei singoli mettendone a serio rischio l'incolumità degli stessi.

### **Progressioni in carriera e considerazioni sulla figura del Funzionario Tecnico Antincendi volontario:**

Non entrando nel merito dei criteri di progressione in carriera del personale volontario, riteniamo doveroso spendere alcune considerazioni sia sulla figura dei Funzionari Tecnici Antincendio che dei CSV e CRV impiegabili in seno ai Comandi Provinciali<sup>12</sup>.

Dall'analisi dell'articolato del DPR 76/2004, i Funzionari volontari sono equiparati in termini di "doveri, compiti e responsabilità" ai Collaboratori Tecnici Antincendio, inquadrati ora dal D.lgs 217/05 nel ruolo degli "ispettori e sostituti direttori antincendi".

Secondo l'art. 152 co. 1 del D.lgs 217/05, la figura di collaboratore tecnico antincendi viene ora inquadrata nell'istituita qualifica del sostituto direttore antincendi. Stando a quanto detto, per analogia, il Funzionario Volontario si trova a dover compiere gli stessi compiti di un sostituto direttore antincendi.

Analizzando le declaratorie contenute all'art. 20 co. 1 e 2 del D.lgs 217, ad un sostituto direttore spettano, oltre ai compiti prettamente legati all'organizzazione del soccorso, anche i seguenti compiti: *"sono responsabili di attività a rilevanza interna"; "collaborano con il personale dei ruoli operativi per i quali è previsto l'accesso con laurea magistrale"; "partecipano alle attività di prevenzione incendi, effettuando gli esami dei progetti e le visite tecniche adeguate alla propria professionalità"; "realizzano progetti di fattibilità e svolgono, ove previsto, in relazione alle proprie specifiche competenze, attività tecnico-ispettive"; "collaborano e partecipano alla redazione di atti, svolgono attività tecniche ed eseguono controlli"; "sono attribuiti incarichi specialistici, richiedenti particolari conoscenze e attitudini. Essi realizzano dettagliati progetti di fattibilità e svolgono, ove previsto, in relazione alle proprie competenze specialistiche, attività tecnico-ispettive, di studio e di*

---

<sup>12</sup> Artt. 14 e 15 del DPR 76/04

*ricerca per la formulazione di proposte operative nei diversi settori di attività"; " può essere affidata la responsabilità di gruppi operativi di tipo articolato e complesso di supporto alle attività di soccorso tecnico urgente".*

Appare subito evidente che tale attività, difficilmente possa inquadrarsi come attività tipica del volontariato data la grande responsabilità e professionalità dei compiti affidata a tali figure.

Tra l'altro, analizzando l'art. 18 co. 5 del DPR 76/04 sulla "Modalità di impiego del personale volontario" che cita testualmente: "*L'attivazione del Funzionario Tecnico Antincendi volontario avviene esclusivamente su disposizione del Comandante Provinciale per **specifiche esigenze**, compreso il coordinamento di due o più distaccamenti volontari.*", appare subito evidente la necessità di chiarire quali siano le "*specifiche esigenze*" per la quale il Comandante provinciale possa attivare tali figure.

Non solo, ma l'articolo in questione appare subito in contrasto con l'art. 26 co. 7 del Regolamento che cita: "*I funzionari tecnici antincendi volontari ed i capi reparto volontari in servizio alla data di entrata in vigore del presente provvedimento espletano, in via ordinaria, funzioni di carattere organizzativo all'interno del distaccamento volontario e dispongono, nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni, esclusivamente del personale volontario*".

Quindi, i funzionari volontari sono equiparati ai sostituti direttori ma possono disporre solo ed esclusivamente del personale volontario e devono, ordinariamente, espletare funzioni di coordinamento e organizzazione all'interno dei distaccamenti volontari, alla stregua della figura Capi Reparto Volontari.

Ovviamente, essendo il personale volontario escluso da tutte le funzioni tecnico amministrative previste nella citata declaratoria dell'art. 20 del 217/05, non possono che rimanere in essere solo le funzioni inerenti al soccorso tecnico urgente che, in ogni caso, sono da espletarsi solo in casi particolari o, come cita la norma, "*per specifiche esigenze*".

Orbene, in questi casi vi è forse una specifica esigenza per la quale un sostituto direttore in servizio permanente non possa intervenire? O meglio, esistono forse delle esigenze per le quali un sostituto direttore in servizio permanente **non** possa intervenire poichè, per competenza e professionalità, sarebbe necessaria l'attivazione di un funzionario volontario? Naturalmente pensiamo di no e, coerentemente con quanto esposto, auspichiamo un necessità riflessione sul tema.

Alla luce di questa analisi, appare subito chiaro che la figura del funzionario tecnico antincendi volontario sia sostanzialmente in sovrapposizione con quella del Capo reparto volontario e che, le "particolari" necessità in cui il Comandante Provinciale possa attivarne le funzioni, appaiono subito assai imprecise ed incerte. In altre parole, perché mai un Comandante dovrebbe attivare un funzionario volontario avendo a disposizione personale permanente di pari qualifica all'interno delle strutture e che, certamente, meglio si addicono all'assunzione di certe responsabilità operative?

Per quanto riguarda invece i criteri di reclutamento ed iscrizione di un funzionario volontario, la restrizione al possesso esclusivamente del titolo di geometra o perito, o comunque, di Lauree in Ingegneria Architettura o Geologia, risulta assai anacronistica coi tempi.

Come è noto, il DM che stabilisce i titoli per l'accesso alla qualifica di Vice Ispettore nei ruoli permanenti del Corpo, ha ampliato notevolmente i titoli di studio necessari per l'accesso a tale qualifica. Non si capiscono pertanto le motivazioni di tale restrizione per i quadri volontari avendo il funzionario volontario funzioni prettamente organizzative.

Infine, un ostacolo al reclutamento di queste figure è certamente dato dai cinque anni di tirocinio necessari presso un distaccamento volontario<sup>13</sup> per l'iscrizione nei ruoli dei funzionari volontari.

Va da sè che questi risultano assai ardui da svolgere qualora un professionista decidesse di dedicare le proprie competenze al Corpo ed alla collettività in qualità di volontario, risultandone di fatto un valido deterrente al loro reclutamento.

Riteniamo ragionevole quindi ritenere che tali figure possano essere abrogate e riclassificate con la qualifica di Caporeparto volontario, avendone in concreto le stesse mansioni e gli stessi impieghi.

Per quanto riguarda invece la figura di personale volontario graduato impiegabile per le esigenze dei Comandi Provinciali<sup>14</sup>, appare subito chiaro l'intento del legislatore di dotare i Comandi di un contingente di personale volontario graduato svincolato dall'impiego nei distaccamenti volontari. Infatti, se non vi è alcun limite di iscrizione per la figura dei vigili volontari e dei funzionari tecnici, vi sono due limiti di contingentamento differenti per i CSV e CRV, a seconda che questi siano impiegabili nei comandi o nei relativi distaccamenti. Rimane però non chiara la modalità di iscrizione e conteggio di tale personale, non essendo prevista nessuna apposita lista che li differenzi.

Ciò appare come una anomalia, soprattutto se si analizza tale contingente in termini numerici ed in considerazione del fatto che all'interno dei comandi opera di norma personale professionista.

Analizzando l'articolo 4 del DPR 76/04, affinché un distaccamento volontario possa avere adeguata funzionalità, sono previsti un CRV ed un massimo di 12 CSV. Nessun limite invece è apposto al numero dei vigili impiegabili.

Il fatto di prevedere un contingente da impiegare nel comando provinciale così formato: un CSV ogni 500 VV (con 80 gg. di servizio), in CRV ogni 100 CSV, implica uno scenario molto particolare, ovvero, quello di prevedere figura di un CRV previa la presenza di **5.000** Vigili volontari iscritti al Comando.

Il fatto di contingentare figure graduate impiegabili in seno ai comandi provinciali, prevedendo un bacino di addirittura 5.000 e più vigili volontari iscritti ai quadri, ci appare del tutto anomalo, insostenibile in termini economici e, soprattutto, in termini di efficienza operativa.

---

<sup>13</sup> Art. 5 co. 3 DPR 76/04

<sup>14</sup> Art. 4 co. 2 DPR 76/04

Come è noto, le esigenze dei Comandi provinciali vengono soddisfatte prevalentemente (se non esclusivamente) attraverso i richiami temporanei, possibili solo in certi casi previsti dalla legge e, comunque, in occasioni particolari e non routinarie. Alla luce di ciò, è lecito chiedersi che senso ha prevedere un esercito di volontari impiegabili solo in occasioni straordinarie? Ricordiamo che tali figure vanno formate periodicamente e adeguatamente equipaggiate, con tutti gli oneri connessi.

A nostro giudizio non può che ritenersi errata una qualsivoglia forma di contingentamento e impiego operativo (così come contemplato dagli artt. 14 e 15 co. 5 del DPR 76/04) di personale graduato in seno a strutture che, per natura, sono destinate a personale permanente.

Così come è da ritenersi errato il fatto di non prevedere un limite massimo anche per il personale iscrivibile nel ruolo Vigile, sia esso per le esigenze dei distaccamenti volontari sia per le esigenze dei Comandi provinciali.

Auspichiamo l'abrogazione di tali articoli e l'inserimento di limite al reclutamento anche per la figura dei vigili in proporzione alle esigenze ed alle dimensioni operative dei singoli comandi.

### **Criteri di richiamo in servizio temporaneo o “discontinuo”**

Il richiamo in servizio temporaneo si applica a tutti i volontari iscritti nella lista secondo i dettami previsti dall'art. 9 del D.lgs 139/06 e nelle modalità previste dall'art 18 DPR 76/04<sup>15</sup>.

Stando al co. 1 del citato articolo del regolamento, i richiami avvengono secondo il principio di rotazione tra il personale iscritto nelle liste, implicando così il richiamo dei volontari secondo un certo ordine predeterminato.

Il comma 1 dell' art. 18 prevede il criterio della rotazione come principio prevalente rispetto agli altri criteri: anzianità di iscrizione, status occupazionale, e carico familiare. Non si comprende però in che modo si possa tenere conto dei criteri di anzianità di iscrizione, disoccupazione e carico familiare non essendo esplicitamente prevista una graduatoria (che sarebbe diversa da una mera lista ordinata per anzianità di iscrizione) ne, tantomeno, le modalità di formazione ed i tempi di aggiornamento della sessa.

E' intuitivo evincere quindi che la norma siffatta risulta carente e di difficile applicazione. Una corretta gestione dei richiami temporanei necessita uno specifico regolamento previsto, tra l'altro, dal dall'art. 9 co. 3 del D.lgs 139/06<sup>16</sup>, ma che ad oggi non è stato ancora emanato.

In pratica, mancando un sistema di punteggi, i requisiti che dovrebbero dare una certa priorità ai richiami (anzianità, disoccupazione, etc.), sono annullati dal criterio della rotazione che risulta essere prevalente, inficiando negativamente sulla *ratio* della norma stessa che implicherebbe una sorta di vantaggio per talune categorie.

<sup>15</sup> *“Il richiamo viene disposto a cura e sotto la diretta responsabilità del competente comandante provinciale dei vigili del fuoco, previa autorizzazione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, a rotazione, e sulla base dei criteri dell'anzianità d'iscrizione nell'elenco, dell'eventuale stato di disoccupazione, nonché del carico familiare degli interessati.*

<sup>16</sup> art. 9 co. 3 D.lgs 139/06: " (omissis)...con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17 comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinate le modalità di avvicendamento del personale volontario richiamato in servizio".

Attraverso uno sforzo interpretativo, qualora in qualche modo venisse stilata arbitrariamente una graduatoria, i criteri secondari potrebbero inficiare positivamente solo ed esclusivamente al primo richiamo. I successivi, infatti, sarebbero comunque effettuati ruotando secondo l'ordine della graduatoria ma che, mancando una data di validità della stessa, dovrebbe essere aggiornata con una certa cadenza, trattandosi di caratteristiche soggettive che possono cambiare con una certa rapidità. In special modo, per quanto riguarda lo *status* di disoccupazione.

Il criterio della rotazione – che, come visto, non avvantaggia in nessun modo il personale più anziano - unito al continuo reclutamento di nuovo personale volontario implica, sempre più spesso, il richiamo temporaneo di personale neoformato (o con pochissima esperienza) che viene impiegato a parziale integrazione di squadre di professionisti. Ciò rischia seriamente di inficiare negativamente sia sulla qualità del servizio prestato che sulla sicurezza della squadra stessa.

L'ambiguità della norma è dimostrata dalla discrezionalità nella condotta dei richiami portata avanti nei diversi Comandi. Si va da dichiarazioni di “disponibilità all'impiego”, alla creazione di vere e proprie liste parallele tra personale impiegato in distaccamenti volontari e quello impiegato nelle strutture centrali, alla cancellazione d'ufficio di personale che rifiuta un certo numero di richiami. Si arriva addirittura ad imporre l'obbligo di presidio per un certo numero di turni i distaccamenti volontari per ottenere un "diritto" al richiamo temporaneo presso le strutture Centrali (Comando di Venezia). E' palese quindi che un maggiore chiarezza in merito permetterebbe una procedura uniforme per tutti i Comandi, evitandone fenomeni discriminatori tra il personale e possibili contenziosi con l'Amministrazione.

L'esistenza di due liste separate prima della loro unificazione, in parte limitava il problema legato all'impiego di personale neoformato poiché, come specificato nella premessa, la lista del personale richiamabile in servizio era formata prevalentemente da ex ausiliari di leva - e che certamente avevano già raggiunto un adeguato livello di preparazione per essere impiegato al fianco di professionisti - . Il massiccio reclutamento di nuovo personale, senza adeguata selezione e con una irrisoria formazione di sole 120 ore, attraverso i criteri di rotazione che prevedono il loro immediato impiego in servizio temporaneo, non può che esporre i neovolontari a seri rischi in un mestiere così pericoloso come quello del Vigile del Fuoco.

Volendo affrontare il problema da un altro aspetto, l'obbligo da parte del datore di lavoro di rilasciare il dipendente in caso di richiamo, non limita il richiamo per il personale che già ha un'occupazione lavorativa stabile ma si inserisce nella rotazione alla stregua del personale disoccupato (non potendo far valere il criterio della legato al proprio *status*).

Seppur non è possibile pensare ai richiami temporanei come una forma di “ammortizzatore sociale”, sarebbe più opportuno impiegare prioritariamente personale disoccupato - tenendone in debita considerazione l'anzianità di questo *status* - e solo nel caso vengano esauriti i 160 giorni (limite massimo raggiungibile in un anno), passare al richiamo di altro personale occupato.

Questo logica, oltre ad avere una valenza positiva in termini di *welfare*, eviterebbe una prolungata interruzione dell'abituale rapporto di lavoro del volontario, evitando così ripercussioni negative anche per le aziende che assumono questo personale e che si trovano costrette, per forza di legge, a dover rilasciare continuamente il dipendente per poi riassumerlo<sup>17</sup>.

Un altro aspetto da non sottovalutare è legato alle aspettative di assunzione venutesi a creare per il personale che viene costantemente richiamato in servizio temporaneo. La maturazione dei requisiti che hanno permesso l'accesso al processo di "stabilizzazione" del personale discontinuo, ritenuto precario della PA, ha creato un precedente che alimenta ancor di più le aspettative di tutti i vigili volontari che hanno maturato gli stessi requisiti in tempi successivi.

Parrebbe addirittura più logico, nelle more delle procedure di stabilizzazione, richiamare in servizio temporaneo prioritariamente il personale idoneo nella relativa graduatoria evitando, almeno parzialmente, l'assoggettamento ad uno *status* di precariato migliaia di altri vigili volontari.

In sintesi, ritornando a quello che abbiamo definito come "distorsioni" nel sistema, queste possono essere certamente attribuite ad una concomitanza dei seguenti fattori:

1. il continuo reclutamento di personale volontario che sta dilatando il bacino di personale richiamabile temporaneamente.
2. l'elevato ricorso al servizio temporaneo per sopperire alle carenze di organico.
3. mancanza di criteri univoci per l'identificazione e relativa rotazione del personale richiamabile in servizio temporaneo.

Tutto ciò ci induce a pensare sia necessaria una riforma radicale separando nettamente le due figure, limitando solo ai casi di estrema necessità il ricorso al richiamo temporaneo, come nel caso di calamità naturali.

### **Richiamo in servizio temporaneo di personale volontario graduato:**

Nell'attuale regolamento viene introdotta la possibilità di richiamo temporaneo presso i Comandi Provinciali anche per il personale volontario "graduato"<sup>18</sup> con mansioni, in via ordinaria, di formazione di altro personale volontario. Gli artt. 14 e 15 del DPR 76 implicano però anche la possibilità di espletare ruoli operativi all'interno dei Comandi Provinciali.

Non è trascorso molto tempo da quando furono richiamati in servizio temporaneo CS volontari nel Comando di Torino sollevandone un vespaio di polemiche tra il personale permanente che si vide subordinato a personale volontario di grado superiore.

Infatti, il Regolamento prevede esplicitamente all'art. 18 che il personale permanente è sovraordinato al personale volontario solo se di pari grado, ovvero, un CSV neo formato è gerarchicamente superiore ad un Vigile Coordinatore. Tale raffronto, seppur estremo, potrebbe essere replicato nel caso dei funzionari volontari che, come abbiamo visto precedentemente, per

---

<sup>17</sup> L'Azienda Ospedaliera di Parma ha più volte lamentato (in via informale a questa Associazione) il disagio arrecato al normale svolgimento del servizio per i degenti dovuto al richiamo in servizio temporaneo di personale infermieristico iscritto ai quadri volontari del Comando di Parma.

<sup>18</sup> Artt. 14-15 DPR 76/2004

analogia dovrebbero essere configurati al livello dei sostituti direttori antincendio. Quindi, in caso di interventi complessi e nel caso in cui si troverebbero ad operare un Ispettore antincendi capo ed un funzionario volontario, paradossalmente, quest'ultimo dovrebbe prendere le decisioni, anche di una certa importanza.

Riteniamo quindi, in un'ottica di una collaborazione sinergica tra la componente volontaria e permanente, questa norma si poco edificante per due semplici motivi:

- 1) La formazione di personale volontario, visti i delicati compiti istituzionali a cui è chiamato ad assolvere, deve essere formato esclusivamente da personale professionista che può trasmettere nella formazione il notevole bagaglio di esperienza e professionalità maturato negli anni, non certamente confrontabile con quella di un volontario.
- 2) Il personale professionista non può essere, in nessuna occasione, subordinato al personale volontario, anche di grado superiore, poichè si innescherebbe un effetto "inflattivo" sul lavoro di chi quotidianamente dedica la propria vita al Corpo Nazionale.

In altre parole, lo sviluppo della componente volontaria non può e non deve essere vista in un'ottica sostitutiva, bensì integrativa e senza alcuna sovrapposizione. La professionalità del Vigile permanente non può essere posta alla pari con quella del volontario anche di grado superiore che, in ogni caso, svolge questa attività senza alcun vincolo e solo in forma accessoria.

Anche la formazione è un tema fondamentale per la natura di questo lavoro e la pericolosità intrinseca nello svolgimento delle mansioni. Questa non può essere affidata al personale volontario che, seppur esperto, non ha qualifiche e competenze adeguate in campo di formazione e docenza, come può invece avere un istruttore professionale che abbia seguito un iter professionalizzante molto selettivo.

Riteniamo pertanto che la parte normativa relativa all'impiego, seppur remoto, di personale graduato in un'ottica sostitutiva del personale permanente vada opportunamente abrogata.

Un discorso a parte merita invece l'ordinamento interno tra il personale volontario di pari grado regolamentato dall'Art 21 co. 2 del DPR 76/04: *"Nei rapporti tra il personale volontario di pari qualifica, si considera gerarchicamente superiore chi possiede la maggiore anzianità di servizio **intesa come lo svolgimento di un maggior numero di interventi di soccorso**. A parità di anzianità di servizio, e' gerarchicamente superiore il maggiore di età"*.

Va da sé che è difficilissimo, se non impossibile, conteggiare il numero di interventi di soccorso espletati da ogni singolo volontario. Risulterebbe molto più semplice una norma che preveda una gerarchia basata semplicemente sull'anzianità conteggiata dalla data del decreto di nomina o sui giorni di servizio effettivamente espletati.



## Il richiamo in servizio temporaneo, analisi delle dinamiche normative

Per capire meglio come sia cambiato il concetto di richiamo in servizio temporaneo negli ultimi anni proveremo a ripercorrere brevemente l'evoluzione delle norme in merito.

E' il caso di ricordare che i volontari sono richiamabili in servizio temporaneo per i casi previsti dall'art. 9 del D.lgs 139/06, ovvero, "*in occasione di calamità naturali o catastrofi..*", ed inoltre, "*in caso di particolari necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale*".

Come è noto, il D.lgs 139/06 è una normativa di riassetto che riprende e compatta tutte le varie normative vigenti in un unico testo, per cui l'articolo in questione è frutto di più norme susseguitesi nel tempo.

Volendo effettuare una analisi cronologica del concetto di "richiamo temporaneo", esso è previsto inizialmente dall'art. 70 co. 1 e 2 della L. 469/61 e prevede che questo avvenga "*In occasione di pubbliche calamità, di emergenze o di altre particolari necessità, il personale volontario può essere chiamato in servizio temporaneo e destinato in qualsiasi località*", successivamente con l'art. 14 della L. 996/1970 - che sostituisce il precedente - si introducono i corsi periodici di addestramento e si appone un limite massimo di 20 giorni al richiamo. Limite che, dieci anni dopo, con l'art 41 della L. 930/1980 viene elevato ad 80 giorni .

Andando avanti nel tempo, con l'art. 12 co. 1 della L. 246/2000 si estende ancora una volta il limite massimo dei giorni elevandolo agli attuali 160 (per i Comandi in cui il personale volontario risulta insufficiente).

L'art. 9 del D.lgs 139/06<sup>19</sup>, seppur lascia sostanzialmente invariate le motivazioni di fondo del richiamo, nel comma 2 lett. a), mette particolare enfasi al richiamo "*in caso di particolari necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo Nazionale*". Adirittura, pare che il limite dei 160 giorni si riferisca solo a queste "particolari" necessità del Corpo essendovi nel co. 3 un indirizzamento preciso ai suddetti casi e non per i casi di calamità di cui al comma 1 (vedesi nota sotto) che non trovano un limite temporale.

---

<sup>19</sup> **Art. 9 D.lgs 139/06 "Richiami in servizio del personale volontario"** - (art. 70, co. 1 e 2, legge 13 maggio 1961, n. 469; art. 41 legge 23 dicembre 1980, n. 930; art. 12, co.1, legge 10 agosto 2000, n. 246):

13. Il personale volontario può essere richiamato in servizio temporaneo in occasione di calamità naturali o catastrofi e destinato in qualsiasi località.

14. Il personale di cui al comma 1 può inoltre essere richiamato in servizio:

a) in caso di particolari necessità delle strutture centrali e periferiche del Corpo nazionale;  
b) per le esigenze dei distaccamenti volontari del Corpo nazionale, connesse al servizio di soccorso pubblico;  
c) per frequentare periodici corsi di formazione, secondo i programmi stabiliti dal Ministero dell'interno.

15. I richiami in servizio di cui al comma 2, lett. a), sono disposti nel limite di 160 giorni all'anno per le emergenze di protezione civile e per le esigenze dei comandi provinciali dei vigili del fuoco nei quali il personale volontario sia numericamente insufficiente. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinate le modalità di avvicendamento del personale volontario richiamato in servizio.

Il rigo 2 del co. 3 dovrebbe in qualche modo “chiarire”, o specificare nel dettaglio, quali siano i casi di “particolare necessità” indicandone “*per le emergenze di protezione civile e per le esigenze dei comandi provinciali*”. Cioè, per tutti i casi che possano ricondursi alla normale attività istituzionale del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco, non essendo appunto specificate per quali esigenze dei Comandi provinciali dei vigili del fuoco è possibile effettuare i richiami.

In altre parole, piuttosto che restringere il concetto di particolarità, lo estende a tutti i casi possibili nel normale svolgimento dei compiti istituzionali del Corpo.

Senza voler entrare nel merito della questione, appare legittimo porsi il dubbio sulla liceità, o quantomeno, sulla razionalità della norma stessa che, di fatto, legittimerebbe la reiterazione del lavoro a termine esulandone dai principi di straordinarietà.

Ad onor del vero, il generico concetto di “*particolari necessità*” lo ritroviamo già dal '61 ma in una formulazione molto più ampia e meno controversa. E' facile intuire quindi che nell'intenzione del legislatore vi sia stata la volontà di lasciare spazi discrezionali all'Amministrazione, nonostante la *ratio* della norma vorrebbe confinare l'uso del richiamo temporaneo comunque a casi sporadici ed e di assoluta necessità, tali da giustificare un impiego lavorativo in una forma eccezionale rispetto alla generale dei contratti a termine.

L'aumento dei giorni massimi di richiamo, lasciano presagire la progressiva volontà di impiegare tale personale in casi sempre meno particolari e sempre più routinari, cosa di fatto avvenuta.

Infatti, a fronte dell'aumento del numero di richiami, non si registra negli anni né un aumento delle calamità né una sostanziale diminuzione del numero dei volontari che, come abbiamo visto, invece sono aumentati.

I regolamenti emanati ai sensi dell'art 17, co. 3 della legge 400/1988 (DPR 362/2000 prima e DPR 76/2004 dopo), a nostro avviso, non hanno migliorato la situazione, proseguendo sul tema dei richiami temporanei, su una strada di incertezza ed ambiguità, ampliandone addirittura la casistica (Vedesi impiego di personale volontario nelle strutture centrali).

Da questa descrizione emerge il presentimento di come vi sia stata una volontà di fondo del legislatore nell'utilizzare in maniera sempre più massiva personale discontinuo per far fronte alle carenze di organico persistenti nell'ultimo decennio.

Quest'ultima tesi potrebbe però essere smentita da una contraddizione di fondo che emergerebbe dai numeri rilasciati dall'Amministrazione che, a fronte di un esubero di circa 980 unità nella figura di Vigile nel 2010 vengono quotidianamente impiegati circa 3000 VD.

Infatti, da una informativa<sup>20</sup> rilasciata dall'Amministrazione alle OO.SS. di categoria, nel periodo gennaio / settembre 2010 sono stati impiegati giornalmente circa 3200 VD, di cui il 98 nelle strutture centrali dell'Amministrazione.

Ovviamente, le mansioni del discontinuo sono compatibili solo con le mansioni del Vigile e non del Capo squadra o Capo reparto, che contano una gravosa carenza di organico nei loro ruoli.

---

<sup>20</sup> Nota Informativa dell'Amministrazione prot. 4860 dell'08/10/2010

Secondo questa logica, i richiami dovrebbero avvenire per sopperire ad una carenza strutturale di personale nel Corpo, il che necessiterebbe di un incremento in pianta organica, almeno pari alle unità discontinue che regolarmente vengono richiamate.

Un costante e routinario, se non addirittura programmato impiego di tale personale (vedesi il caso dei distaccamenti cosiddetti "misti") non può che portare alla naturale precarizzazione dello stesso, così come poi sancito dalla L. 296/06. Tutto ciò ha veramente poco a che fare con lo spirito del volontariato che, attraverso l'attuale impianto normativo, pare più improntato su logiche quantitative che qualitative.

A conferma di quanto esposto sull'utilizzo distorto del personale volontario, nel disastroso terremoto che ha colpito recentemente l'Abruzzo, si è visto come il richiamo previsto in casi di calamità, motivo fondante dell'esistenza stessa del "discontinuo", non sia avvenuto se non in maniera del tutto marginale.

### **I costi del volontariato**

Altro punto controverso che caratterizza il volontariato all'interno del Corpo è legato ai costi di tutto il sistema. Il capitolo di spesa riguardante il volontariato è arrivato a circa 100 Mln di euro nel 2008 e registra un trend in forte e costante crescita negli ultimi anni.

Per contro, si è assistito a continui tagli negli stanziamenti per il fabbisogno ordinario del Corpo che ha portato in molti Comandi conti in rosso per diversi milioni di euro.

In tema di costi, è un punto assai controverso soprattutto per quanto riguarda la retribuzione per il servizio espletato dal personale volontario, concetto che si pone in dissonanza con la Legge Quadro sul volontariato che prevede esplicitamente l'impossibilità di retribuzione sotto nessuna forma dei servizi prestati.

E' bene precisare che la Legge Quadro sul volontariato, seppur non applicabile al personale volontario del Corpo, ne traccia comunque le linee guida, nonché i principi etici e morali di quella che è l'attività di volontariato in generale. A queste quindi si dovrebbero adeguare tutte le forme di attività riconducibili al volontariato, compresa quella del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Come vedremo meglio più avanti, la retribuzione del volontario dei Vigili del Fuoco si inquadra più sotto una forma "risarcitoria" per l'assenza giustificata dal posto di lavoro.

In linea con questi principi, anche il volontariato nella Protezione Civile prevede, in caso di assenza dal posto di lavoro per motivi connessi a questa attività, un risarcimento economico. Ma, in questo caso, il risarcimento è diretto al datore di lavoro per la giornata di assenza del volontario, evitando così una retribuzione diretta al lavoratore.

Un distacco volontario, confrontato nei costi ad uno permanente in termini unitari, risulta essere certamente più economico, non è più così scontato se però si considerano i costi in termini complessivi data la loro numerosità in certe Province italiane.

Un conto è il costo di uno o due distaccamenti volontari, altro conto è sommare i costi complessivi dei 44 distaccamenti volontari nella sola Provincia di Torino che distano, tra l'altro, solo pochi chilometri l'uno dall'altro. Oppure i 23 distaccamenti di Belluno con un popolazione di soli 213.000 abitanti in tutta la Provincia.

Ricordiamo che ai costi logistici (spesso a carico delle comunità locali, ma pur sempre pagati dal cittadino), vanno aggiunti i costi per l'attivazione di un distaccamento e il personale che deve essere equipaggiato e formato continuamente secondo gli artt. 9 -10 DPR 76/2004.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è che il *turn over* tra il personale volontario è molto elevato, molti rinunciano a svolgere questa attività solo dopo pochi mesi o al massimo per qualche anno, a volte basta cambiare residenza o lavoro per sancirne l'abbandono dell'attività.

Nel caso dei vigili professionisti ciò non può accadere, anzi, il bagaglio formativo si arricchisce continuamente negli anni e non può andare certamente disperso.

A questo punto, in via puramente teorica, si dovrebbero calcolare tutti i costi legati ai volontari che, con il loro avvicinarsi (come detto, per l'elevato *turn over*), coprono i 35 anni di servizio di un Vigile Permanente. Secondo questo punto di vista, il divario in termini economici si potrebbe assottigliare notevolmente.

Purtroppo, spesso si approccia il tema solo sotto un punto di vista finanziario di breve periodo, tralasciando invece obiettivi economici di lungo periodo che potrebbero portare a risultati sostanzialmente diversi.

L'Amministrazione deve quindi sostenere dei costi che non possono certamente definirsi irrisonanti, tantomeno, possono ricondursi solo ad un costo orario per intervento effettuato.

Ad esempio, i corsi periodici di addestramento previsti dall'art. 10 del DPR 76/04 ( 5 ore al mese) sono richiami in servizio a tutti gli effetti e vanno retribuiti con il versamento dei relativi contributi. Volendo approssimare il calcolo per 16.000 volontari e considerando un costo orario di 10 euro l'ora, l'Amministrazione dovrebbe spendere quasi 10 milioni di euro l'anno solo per gli addestramenti obbligatori dei volontari.

Rimanendo in tema di contribuzione, la **circolare INPS n. 11 dell' 1 febbraio 2008**, fissa un minimale di calcolo contributivo pari a Euro 42,14 per il 2008. Ciò significa che, basta un intervento di una sola ora per dover versare contributi calcolati su una paga giornaliera di 42,14 Euro, e non solo sulla paga oraria per l'intervento effettuato.

E' realistico pensare poi che, qualora l'intervento del volontario venisse espletato durante il normale orario di lavoro, non si attivi di distacco (che sarebbe obbligatorio) da parte del datore di lavoro, relativamente al tempo impiegato per l'espletamento dell'intervento.

In questo caso, un volontario in caso di intervento, vedrebbe confluire nei propri registri una doppia contribuzione, una dal comando vvf ed una dall'azienda per cui normalmente lavora ma, l'INPS, non riconoscendo più di 52 settimane contributive nell'arco di un anno, farebbe perdere parte della contribuzione versata in eccedenza.

Ricordiamo, come citato in precedenza, che la contribuzione non può avvenire per un importo minimo calcolato su 42.14 euro, anche qualora venisse espletata una sola ora di intervento<sup>21</sup>.

Questo meccanismo potrebbe rivelarsi un pericoloso incentivo economico per l'espletamento di elevato numeri d'interventi, non sempre verificabili dalla sala operativa, oppure potrebbe dar vita a taciti accordi tra dipendente e lavoratore favorendone il lavoro in nero.

Con ciò non si vogliono sollevare dubbi di sorta sulla veridicità o meno di alcuni interventi effettuati da parte dei volontari, ma risulta innegabile il fatto che vi sia un forte vantaggio di tipo economico che potrebbe trasformarsi in una sorta di incentivo con effetti distorsivi.

Qualora si volesse prevedere l'eliminazione della paga oraria per intervento effettuato si dovrebbe eliminare anche la norma che prevede l'obbligo di rilascio da parte del datore di lavoro per l'espletamento dei servizi di soccorso (norma ritenuta a nostro giudizio ormai obsoleta), mantenendone solo l'obbligo per i casi previsti dagli artt. 9-10 del DPR 76/2004 (formazione iniziale e mantenimento) e per i richiami in servizio temporaneo.

La *ratio* della norma che prevede la paga oraria, infatti, è intimamente connessa all'obbligo in capo al datore di lavoro di rilasciare il dipendente volontario in caso di allerta per intervento di soccorso, ha quindi funzione risarcitoria non vigendo l'obbligo retributivo da parte del datore di lavoro durante l'espletamento del soccorso.

Qualora invece si volesse mantenere l'obbligo di rilascio da parte del datore di lavoro, si dovrebbe prevedere un modello analogo a quello adottato per i volontari della Protezione Civile, ovvero, attraverso un risarcimento diretto al datore di lavoro.

Una soluzione alternativa che ci permettiamo di proporre, sempre qualora non si dovesse prevedere l'abrogazione della norma sulla retribuzione, è un meccanismo retributivo attraverso "voucher" prepagati ( su modello di quelli utilizzati in agricoltura) inquadrando l'attività come vero e proprio lavoro accessorio.

Il Comando si munirebbe di relativi *carnet prepagati*, semplificando e snellendo tutte le procedure burocratiche connesse ai pagamenti del personale volontario.

Ciò permetterebbe di ottenere i seguenti benefici:

1. contribuzione INPS solo per le ore effettivamente lavorate, ottenendone un notevole risparmio della spesa.
2. i contributi confluirebbero nella Gestione Separata INPS andandosi a cumulare con eventuali altre contribuzioni qualora il volontario avesse già un altro impiego, evitando così di perderle.
3. Semplificazione dei calcoli e delle pratiche burocratiche per gli operatori SATI, inficiando positivamente anche sulla produttività degli uffici preposti.

---

<sup>21</sup> Le informazioni riportate sono state fornite dall'INPS.

### Un modello di sviluppo per il Volontariato:

Dopo aver identificato quelli che riteniamo “effetti distorsivi” del DPR 76/04, elenchiamo in estrema sintesi alcune strategie che a nostro avviso permetterebbero un miglioramento dello sviluppo della componente volontaria, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Tali azioni potrebbero avere di riflesso ripercussioni positive anche sulla componente permanente, sia in termini di eliminazioni di conflittualità tra le due componenti, sia in termini di efficienza dell'intero sistema di soccorso tecnico urgente.

Alcune di queste strategie trovano riscontro nella proposta di riforma allegata al presente lavoro, altre necessitano di provvedimenti legislativi *ad hoc*, in ogni caso, senza ulteriori oneri aggiuntivi significativi.

Le principali azioni potrebbero sintetizzarsi in:

- 1) **Investimenti in comunicazione e promozione dell'attività del CNVVF** sia a livello nazionale che a livello locale: tale iniziative potrebbero essere implementate con opportune strategie di comunicazione mirate alla valorizzazione dell'immagine istituzionale del Corpo. Queste potrebbero essere finanziate anche attraverso il risparmi della spesa ottenibile eliminando il sistema retributivo del volontariato.
- 2) **Incentivi nel transito in servizio permanente e valorizzazione dell'esperienza maturata**: possibile aumentando le riserve nei concorsi pubblici (agendo quindi sul D.lgs 217/05) ed effettuazione di concorsi interni riservati al personale volontario con cadenza periodica prestabilita (ad es. annuale o biennale); applicazione della deroga al limite di età fino a 37 anni, per il personale volontario che abbia maturato 3 anni e 120 giorni di servizio, anche per l'accesso alle qualifiche di Vice Ispettore e Direttivi; riconoscimento dell'anzianità di servizio nella qualifica, limitatamente ai giorni espletati, nei passaggi di qualifica una volta transitati in servizio permanente.
- 3) Inserimento di un sistema che **premi** i giovani volontari con Crediti Formativi da far rivalere sull'istruzione secondaria ed universitaria, o comunque, una migliore comunicazione di quest'aspetto laddove sono già previsti Crediti Formativi per le attività di volontariato.
- 4) **Agevolazione per le imprese** che assumono personale volontario del Corpo Nazionale, ad esempio: sensibilizzando delle Compagnie assicurative sull'applicazione di tariffe agevolate legate ai rischi d'incendio per chi assume personale volontario; riconoscendo l'equipollenza della qualifica di Vigile Volontario con quella di responsabile della sicurezza di stabilimento ecc..

Il punto 1) potrebbe essere sviluppato all'interno di un piano di comunicazione istituzionale del Corpo dove esaltarne le caratteristiche e le peculiarità di questa attività nonché il valori fondanti del

Corpo. Una comunicazione su larga scala e che coinvolga tutti gli "elementi" distintivi<sup>22</sup> del Corpo così da portare a conoscenza di tutti l'elevata professionalità del personale e le relative specializzazioni.

Il punto 2) di riflesso permetterebbe di dare una risposta alle croniche carenze di personale a quelle province e regioni dove tradizionalmente abbondano di distaccamenti volontari ma scarseggiano di componente permanente locale. Il sanare le carenze di personale permanente in tal modo, si trasformerebbe in una sorta di premialità per gli enti locali più virtuosi che negli anni hanno speso risorse per la sicurezza dei propri cittadini investendo risorse nell'apertura di distaccamenti volontari.

Il punto 3) mira ad esaltare l'alta valenza formativa che assume l'attività del vigile del fuoco, sia dal punto di vista tecnico ma, in special modo, dal punto di vista umano. Un bagaglio culturale che l'individuo potrà spendere nel corso della propria vita, a prescindere o meno che indosserà per sempre la divisa del Vigile del Fuoco.

Il punto 4) vuole evitare che l'attività di volontariato non funga da elemento ostativo per le imprese che opportunamente potrebbero evitare l'assunzione di personale iscritto ai quadri volontari (eliminando la minaccia di dover rilasciare il dipendente per i richiami temporanei). Un incentivo economico, seppur indiretto, permetterebbe alle imprese di inserire al proprio interno personale volontario dei vigili del fuoco. Tale personale, certamente abituato ad operare in condizioni di pericolo, potrebbe rivelarsi importante in termini di sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro garantendo, per suo spirito e formazione, un intervento tempestivo in caso di pericolo.

Lo spirito del volontariato dovrebbe avere una finalità sociale legata al contesto territoriale in cui viene prestato il servizio. Non può essere visto in un'ottica "sostitutiva" della componente professionista o una forma di impiego alternativa al lavoro dipendente.

Gli stessi richiami temporanei ad oggi non stanno mancando di suscitare polemiche e contenziosi contro l'Amministrazione, soprattutto dopo il riconoscimento da parte del legislatore con la L. 296/2006 della figura del VD come vero e proprio precario della PA.

Alla luce di ciò, il volontariato dovrebbe essere visto come un modo per avvicinare il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco ai cittadini, ed in particolare, laddove questa istituzione ne risulta particolarmente lontana.

Uno sviluppo sul modello della Protezione Civile non può essere implementato proprio per la delicatezza e pericolosità di questo lavoro che non può permettere un impiego indiscriminato di personale. Il Vigile del Fuoco, in quanto rappresentante dello Stato (con incarichi di polizia giudiziaria), dovrebbe mantenere sempre elementi di differenziazione rispetto alle migliaia di volontari che si occupano in qualche modo di protezione civile.

---

<sup>22</sup> Questi elementi possono essere identificati in qualunque mezzo distintivo del Corpo, dalla divisa alla grafica dei mezzi, al sito web istituzionale ai loghi, stemmi e fregi del Corpo.

Per far ciò, prerequisito fondamentale, risulta uno sviluppo delle componenti volontaria in ottica selettiva, con un'elevata formazione, senza tralasciare un adeguato profilo morale del soggetto che indossa la divisa. Purtroppo però, ad oggi, queste caratteristiche non sempre appaiono adeguatamente rispettate.

La "divisa" è il primo elemento di distinzione e di rappresentanza del Corpo, la valorizzazione di questa passa in primo luogo dal valore di chi la indossa. Un atteggiamento del soggetto che la indossa non consono all'alta immagine istituzionale che rappresenta, non può che ripercuotersi negativamente su tutta l'immagine del Corpo.

In sintesi, una adeguata valorizzazione dell'immagine del Corpo ed una particolare selezione e formazione del personale volontario, in quanto rappresentanti stessi del Corpo, non possono che apportare valore aggiunto a tutto il sistema.

Viceversa, un indiscriminato reclutamento ed impiego di personale volontario, non può che tramutarsi in un serio rischio per l'immagine stessa del Corpo inflazionando l'alto valore specialistico e professionale dei suoi operatori.



## Conclusioni

L'articolata analisi appena esposta, auspichiamo possa servire da spunto di riflessione e discussione tra tutti gli "stakeholders" che gravitano attorno al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Purtroppo, le problematiche legate alla componente volontaria fino ad oggi sono state notevolmente sottovalutate, relegate spesso a discussioni di secondo piano, o comunque ristrette solo a pochi interessati.

Infatti, nella nostra indagine conoscitiva sulla situazione del volontariato è spesso emerso il pensiero comune che la componente volontaria fosse argomento distinto da quella professionista senza alcun elemento di connessione. In realtà, la componente volontaria risulta essere parte integrante del Corpo Nazionale così come previsto dal D.lgs 139/06, è quindi inevitabile che la gestione e regolamentazione di questa componente comporti ricadute (siano esse positive che negative) anche sulla componente permanente.

Alla luce di un impianto normativo - a nostro giudizio - carente ed inadeguato, non riteniamo possibile pensare ad un potenziamento indiscriminato di questa componente perseguendo solo aspetti quantitativi (progetto "Italia in 20 minuti"), sottovalutandone gli aspetti qualitativi e professionalizzanti.

Un aumento indiscriminato di capitale umano (volontario) certamente farà apparire il nostro Paese un po' meno arretrato rispetto agli altri paesi europei - anche se siamo ancora molto lontani da molte nazioni dove lo standard è di un Vigile del Fuoco su 1500 abitanti - ma tutto l'ordinamento del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco risulta ancora in una sorta di fase di rodaggio dopo il passaggio in regime pubblicistico ed il nuovo assetto organizzativo sancito con il D.lgs 217/05. Da non sottovalutare poi la profonda diversità culturale in tema di volontariato che ancora si registra tra il Nord ed il Sud dell'Italia. Ciò ancora non permette facilmente l'implementazione di modelli di volontariato tipici dei paesi d'oltralpe.

Una gestione del volontariato in ottica esclusivamente numerica è certamente meglio implementabile dalla Protezione Civile, svolgendo mansioni prevalentemente logistiche e di supporto. Ben di versa però è l'attività di soccorso tecnico urgente svolta dal Corpo Nazionale dei vigili del Fuoco che, data una grande pericolosità e delicatezza degli interventi, presuppone una maggiore professionalità degli operatori. Ecco perchè riteniamo che l'attività del volontariato nel Corpo vada vista in un ottica altamente selettiva, con mansioni integrativa -mai sostitutive - all'attività professionistica.

Il ricorso massiccio ai richiami temporanei ed un reclutamento indiscriminato portato avanti dall'Amministrazione negli ultimi anni, riteniamo stiano portando ad uno svilimento dell'attività stessa del Vigile del Fuoco con effetti inflattivi sulla professionalità degli operatori.

Un serbatoio che viene reintegrato con personale sempre meno formato e con scarsissime risorse, in sostituzione di una componente professionista, già sofferente per i notevoli tagli alla spesa pubblica, non può essere la soluzione alle carenze di organico del Corpo o ad un suo strutturale sottodimensionamento.

I tagli lineari perpetrati nell'intento di ridurre la spesa "strutturata", si sono rivelati inefficaci visto il continuo e necessario ricorso a stanziamenti d'urgenza, o comunque in impieghi trasformati in spesa corrente, per fronteggiare le molteplici emergenze che quotidianamente il Corpo si trova a sostenere.

A tal proposito, il solo capitolo di spesa per il personale volontario e discontinuo nel corso del 2008 è arrivato a circa 100 Mln di Euro e, stando ai dati forniti dal Ministero e censiti dalla Corte dei Conti<sup>23</sup>, il numero di impieghi in servizio discontinuo risultano in progressivo aumento negli ultimi anni fino ad arrivare ad una attuale media di 3.600 presenze quotidiane.

E' risultata quindi poco efficace, sia in termini economici che sociali, la scelta del Legislatore di dirottare la copertura del normale *turn over* verso altri serbatoi di personale assumibile<sup>24</sup> che non sia il personale discontinuo idoneo alle procedure di stabilizzazione poichè, di fatto, persiste una spesa consistente per il richiamo in servizio dello stesso.

Infatti, da una parte si è utilizzato lo strumento del servizio discontinuo per tamponare le carenze di organico - anche se l'argomento non esula da dubbi di legittimità vista una normativa sui richiami troppo aleatoria e permissiva - , d'altra parte, vi è stato un generale disinteresse sugli effetti negativi che ne sono scaturiti (precarizzazione del personale), e ne continueranno a scaturire mantenendo lo *status quo*.

Tra le soluzioni da noi suggerite, al fine di evitare questa generazione continua di forme precariato, trova una logica fondata quella di richiamare in servizio temporaneo, nelle more delle procedure di stabilizzazione, prioritariamente il personale che si trova attualmente nella relativa graduatoria di "stabilizzazione", fino ad un graduale e definitivo inserimento di questi in servizio permanente. Quindi, riducendo contestualmente il numero di richiami temporanei, utilizzare queste risorse, ormai di fatto strutturate, per la relativa copertura economica necessaria.

Una procedura di stabilizzazione però, come quella prevista dalla Finanziaria 2007, vada vista in una ottica di "sanatoria" per l'impiego continuativo da parte Pubblica Amministrazione di personale a

---

<sup>23</sup> Stralcio della Relazione sul Costo del lavoro pubblico 2011 della Corte dei Conti (pag. 102): "*Nel 2009, l'organico del personale del Corpo non ha subito modifiche, mentre le presenze sono diminuite, rispetto al 2008, di 287 unità (-0,8%). Tuttavia, va segnalato l'aumento di personale a tempo determinato, che è passato da 3.605 unità nel 2008 a 3.656 unità nel 2009.*"

<sup>24</sup> L'art. 2 co. 209 della Legge 23/12/2009 n° 191 (Finanziaria 2010), vincola il 45% delle risorse all'assunzione di personale proveniente dalle FF.AA.: "*Per le finalità di cui ai commi da 206 a 208 e' autorizzata la spesa di 115 milioni di euro per l'anno 2010, di 344 milioni di euro per l'anno 2011 e di 600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012. Le assunzioni nelle carriere iniziali dei Corpi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco negli anni 2010, 2011 e 2012 sono destinate ai volontari in ferma breve, in ferma prefissata e in rafferma delle Forze armate, in servizio o in congedo, nelle percentuali previste dall'articolo 16, comma 1, della legge 23 agosto 2004, n. 226, per i Corpi di polizia, e dall'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 8 maggio 2001, n. 215, per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*"

tempo determinato o in maniera atipica, è quindi ovvio che una tale procedura avrà un effetto positivo solo se accompagnata da un processo di riforma che ne eviti il reiterarsi di tale forma d'impiego. Ecco perché riteniamo necessaria una rapida riforma che dovrebbe essere seguita da un ulteriore e definitivo processo di stabilizzazione per questo personale.

Riteniamo, altresì, venga posto un limite al reclutamento massivo di personale volontario, ciò sarà possibile ripristinando le due liste separate (limitando quindi solo quella per il personale richiamabile in servizio discontinuo), o comunque, prevedendo delle piante organiche proporzionate in base alle specifiche esigenze dei singoli Comandi Provinciali.

In sintesi, riconosciamo l'utilità di mantenere la possibilità di impiego del personale volontario in servizio temporaneo ma solo ed esclusivamente in casi di calamità, caratterizzati quindi dalla sporadicità e da situazioni emergenziali dove è tollerabile un impiego atipico del personale, anche in deroga alle più generali norme dettate dal diritto del lavoro.

Pur non essendovi nessun vincolo di rapporto d'impiego (art. 1 co. 3 DPR 76/04), infatti, il personale volontario impiegato in servizio temporaneo non è soggetto ad alcun "diritto" in senso generalizzato ma solo a "doveri"<sup>25</sup>, nonostante l'impiego nelle attività di soccorso sia compatibile con quelle delle personale permanente. Non è ben chiaro a tal proposito se, durante il richiamo temporaneo, si applichino anche al personale volontario tutti gli istituti previsti dal vigente CCNL per il personale permanente, nè se siano applicabili le norme generali previste dal codice civile e del diritto del lavoro in generale<sup>26</sup>.

Situazioni queste che rendono il richiamo in servizio discontinuo ancora più anomalo ed atipico rispetto ai tradizionali contratti di lavoro, anche se di fatto vi è un regolare versamento di contributi pensionistici ed il diritto a percepire l'indennità di disoccupazione.

Non è previsto invece il riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata in qualità di discontinuo (limitatamente alle giornate lavorative effettuate) nei passaggi di qualifica una volta transitati in servizio permanente, nonostante nello svolgimento dei propri compiti vige il criterio di "compatibilità"<sup>8</sup> con il servizio professionistico.

Un'ultima considerazione, finalizzata alla creazione di meccanismi incentivanti allo svolgimento dell'attività di volontariato nel corpo, riguarda le possibilità di transitare in servizio permanente per il personale volontario.

Riteniamo infatti che manchi un sistema strutturato che preveda l'ingresso ai ruoli permanenti del corpo, relegando questa possibilità a sporadiche iniziative del legislatore nel bandire concorsi interni.

---

<sup>25</sup> Art. 3 co. 2 DPR 76/04: *“Al personale volontario si applicano, in quanto compatibili, le vigenti disposizioni in materia di doveri, compiti e responsabilità, previste per il personale permanente di pari qualifica, limitatamente alle attività inerenti al soccorso.”*

<sup>26</sup> A tal proposito, al personale discontinuo non viene corrisposto il TFR in deroga all'articolo 2120 del Codice Civile ma viene corrisposto il relativo rateo di tredicesima.

Un regolamento chiaro che preveda in maniera continuativa, con cadenza prestabilita, un concorso interno riservato al personale volontario non può che trasformarsi nel miglior incentivo nello svolgimento di tale attività.

A nostro avviso, bisogna eliminare forme incentivanti legate a qualsivoglia forme retributive, come il caso dei pagamenti per gli interventi effettuati, e spostarli in un'ottica di valorizzazione dell'esperienza maturata. Seppur prevista una riserva del 25% nei concorsi per l'accesso al ruolo di Vigile del Fuoco, come visto nell'ultimo concorso per 814 posti dove si registrano più di 1600 volontari idonei nella relativa riserva, questa non risulta certamente sufficiente a colmare le richieste di accesso ai ruoli permanenti, risultando praticamente ininfluente nel processo di selezione.

In altre parole, riteniamo il volontariato una risorsa importantissima per il Corpo, ma la sua valorizzazione non può invadere l'area professionistica ne, tantomeno, innescare pericolose forme di precariato o dipendenza all'interno Corpo.

Un uso razionale del servizio discontinuo ed una reale professionalizzazione del personale volontario permetterà di garantire maggiori standard di sicurezza per gli operatori ed eviterà certamente un pericoloso effetto inflattivo nello svolgimento dell'attività del Vigile del Fuoco.

Nella consapevolezza che la presente analisi risulta essere molto articolata e complessa, auspichiamo possa innescare un quanto mai necessario dibattito sull'argomento e che le osservazioni proposte possano trovare un adeguato riscontro affinché si possa avviare un necessario adeguamento normativo anche per la componente volontaria del corpo.

Dossier a Cura della FNC VVF

Relatore Salvatore Sanfilippo

Roma, 1 marzo 2012