RELAZIONE SULLA REALTA' OPERATIVA DEI VV.F. IN LOMBARDIA

Il presente documento si pone l'obiettivo di rappresentare in sintesi alcune situazioni di estrema criticità che da tempo affliggono l'operato delle sedi territoriali VV.F. della Lombardia e che stanno rendendo sempre più difficoltoso l'espletamento dei servizi del soccorso, della prevenzione incendi e delle altre attività istituzionali.

Al riguardo si ritiene opportuno premettere alcuni dati oggettivi per rappresentare la complessa realtà della Lombardia al fine di definire il contesto in cui inquadrare le successive considerazioni.

PREMESSA

In base ai dati emersi da uno studio regionale, la Lombardia risulta una delle regioni più ricche dell'Unione Europea, con un PIL pari a **1/5** di quello nazionale; le imprese nel loro complesso rappresentano quasi il **15%** del totale relativo al sistema Paese.

Nello specifico, dai risultati di un censimento Istat relativo all'anno 2001, emerge che in Lombardia è concentrato il 17,3% dei distretti industriali; nello stesso anno, in Lombardia si contavano 1.745.042 addetti alle lavorazioni industriali, con evidenti ripercussioni in merito ai problemi connessi alla sicurezza sul lavoro. Appare inoltre significativo che la Lombardia risulti regione leader con riguardo ai distretti di industria meccanica.

La popolazione è pari a circa **9.109.000** abitanti (il 15,6% della popolazione italiana) ripartiti in **1.546** Comuni e distribuiti su **23.861** kmq di superficie – 47% pianura, 40% montagna, 13% collina – che fanno della Lombardia la quarta regione italiana più estesa; la densità abitativa è di 382 abitanti per kmq, circa il doppio della media nazionale. Nella provincia di Milano la densità sale fino a **1.843** abitanti per kmq; in quella istituenda di Monza addirittura si contano **2.033** abitanti per kmq. Si tenga inoltre in considerazione che la Lombardia è interessata, più di altre regioni, da una massiccia immigrazione extracomunitaria, spesso non censita perché clandestina, con notevoli ricadute sia in termini di incidenti sui luoghi di lavoro, sia in relazione alle precarie sistemazioni abitative, sempre più spesso scenari di interventi di significativa complessità.

A tali dati vanno poi sommati quelli relativi al gran numero di pendolari che giornalmente si riversano in Lombardia per motivi di lavoro e di studio, incrementando significativamente le presenze nel territorio della regione.

Altra situazione di particolare complessità può osservarsi con riguardo alla viabilità: in regione si contano **1.875** km di rete ferroviaria, circa **28.000** km di rete viaria, due città con la metropolitana, nonché quattro aeroporti con traffico internazionale.

In merito ai trasporti, oltre alla notevole estensione delle reti, non possono trascurarsi ulteriori elementi di criticità legati alla elevata concentrazione industriale: il trasporto di sostanze pericolose e il rischio causato dalle nebbie che interessano il territorio specie nei mesi invernali. Non si sottovaluti, inoltre, la particolare congestione del traffico: l'Istat rileva che in Lombardia, ogni giorno, oltre il 50% dei residenti si sposta per raggiungere il luogo di studio o di lavoro.

Le difficili condizioni del traffico e della viabilità, purtroppo, sono testimoniate dal drammatico numero di incidenti stradali avvenuti in regione nell'ultimo anno: **44.548** (con 790 morti e 56.842 feriti). Si è registrato nel 2007, inoltre, un aumento del numero di incidenti sulla A4, in controtendenza rispetto a tutte le altre autostrade italiane e ciò probabilmente a causa dell'aumento del traffico e delle attività produttive e commerciali.

Appare evidente come in questa situazione, il sistema di soccorso debba essere dimensionato, non solo in funzione di un'attività ordinaria ben al di sopra della media nazionale, ma anche per affrontare situazioni di estrema complessità e debba quindi disporre di un adeguato numero di operatori, la maggior parte dei quali dotati di elevata e specifica professionalità, che abbiano maturato una profonda conoscenza del territorio su cui sono chiamati ad operare.

Con riferimento all'importante attività di prevenzione incendi, si rappresentano i dati relativi alle istanze evase da tutti i Comandi Provinciali VV.F. della Lombardia (dati Annuario Statistico VVF 2006) che rappresentano oltre il 16% del totale nazionale e spesso afferiscono ad attività di notevole complessità.

Pareri di conformità:	n. 18.060
Sopralluoghi per rilascio CPI:	n. 9.154
Rinnovi CPI:	n. 5.111

Altra situazione di criticità è rappresentata dalla elevata concentrazione di aziende a rischio di incidente rilevante (oltre il 25% del totale nazionale) e dal gravoso impegno richiesto, non solo ai funzionari tecnici, ma anche alle altre qualifiche tecniche, operative e amministrative, dall'esame dei rapporti di sicurezza e dallo svolgimento delle funzioni ispettive.

Questa realtà, inoltre, comporta di conseguenza una costante attività dei vigili del fuoco in materia di sicurezza sul lavoro (D.lgs. 626/1994): nell'anno 2006, infatti, i Comandi della regione sono stati impegnati nello svolgimento di n. 629 corsi e di n. 637 esami.

Si deve inoltre rilevare che la quantità dei servizi resi nelle attività di prevenzione, vigilanza, corsi 626/94 ed elevato traffico aeroportuale, producono un rilevante introito nelle casse dell'Amministrazione a cui non sembra corrispondere un adeguato ritorno in termini di risorse.

CONSIDERAZIONI

A fronte del panorama descritto, da cui se ne può desumere l'*eccezionalità* nel contesto del sistema Paese, emergono gravi carenze di risorse umane e materiali a carico della realtà lombarda dei vigili del fuoco, con conseguenti ricadute sul sistema di soccorso tecnico urgente e, più in generale, sulla protezione e salvaguardia dei cittadini e dell'ambiente dai numerosi rischi di natura antropica e naturale, nonchè sulla sicurezza degli stessi operatori del soccorso.

Si indicheranno sinteticamente di seguito gli aspetti più critici, ripetutamente rappresentati nelle sedi competenti, per i quali appare ormai inderogabile la ricerca di una soluzione adeguata:

- **Grave e insostenibile carenza di personale.**

La perdurante carenza di organico dei ruoli operativi lascia intravedere pesanti ripercussioni sulla caduta di qualità del soccorso, specie in una prospettiva di breve e medio termine.

La situazione è già all'orlo del collasso: quasi tutti i Comandi sono costretti, con sempre maggior frequenza, a sospendere l'operatività di alcuni distaccamenti. Le numerose richieste di collocamento in quiescenza, i prossimi concorsi per Capo Squadra che impegneranno i vincitori nei previsti corsi di formazione cui seguirà l'ennesimo "turn over", le ferie estive, produrranno, a brevissimo termine, una situazione di emergenza ancora più grave di quella che, purtroppo, si è conclamata negli ultimi anni.

Emergenza che non è pensabile affrontare, nell'esclusivo interesse della qualità del soccorso e della sicurezza degli operatori, solo con il massiccio ricorso all'impiego dei vigili volontari discontinui, i quali, oltre a procurare una prevedibile riduzione dello standard qualitativo della squadra operativa, alimentano una forma di precariato lavorativo poco coerente con una funzione primaria dello Stato, delicata e complessa, come quella del soccorso tecnico alla popolazione.

Infine si ritiene che, oltre alla urgentissima necessità di provvedere alla copertura degli attuali organici, si debba procedere ad una revisione delle dotazioni organiche teoriche che risultano del tutto inadeguate rispetto alle reali esigenze di servizio.

➢ **Massiccio e ripetuto turn over.**

Alla carenza di organico va aggiunto, come ulteriore fattore di crisi nel dispositivo di soccorso, il vorticoso turn over e le continue mobilità di personale – realtà tipica di quasi tutti i Comandi VV.F., ma aggravata per la Lombardia in quanto caratterizzata pressoché esclusivamente da nuove assegnazioni – che non consentono di trattenere sul territorio le risorse umane formate e addestrate a prezzi altissimi se solo si considerano le inevitabili ricadute sull'organizzazione del servizio.

Le sedi territoriali VV.F. in Lombardia, infatti, pur investendo sulla formazione, sull'addestramento, sulle specializzazioni, si ritrovano a fare i conti con una quotidianità che li costringe a veder sfumare ripetutamente il patrimonio accumulato a causa delle continue mobilità territoriali e ciò a tutto discapito della professionalità e della fondamentale conoscenza del territorio da parte non solo degli operativi, ma anche di tutto il personale di ogni qualifica e ruolo, funzionari tecnici compresi.

Paradigmatico in tal senso è il caso degli autisti ed in particolare del personale neo-assunto che giunge ai Comandi privo di qualsiasi esperienza per poter condurre automezzi di soccorso; detto personale, che deve essere necessariamente essere formato sul territorio, finisce per spendere altrove tale competenza, costringendo i Comandi a un continuo sforzo formativo che sembra non portare alcun beneficio. Analoga, e ancor più critica, la situazione degli autisti aeroportuali per formare i quali servono anche il corso aeroportuale, quello di security e quello di abilitazione alla guida in aeroporto.

➢ **Nuovo sistema di reclutamento del personale.**

Per cercare di porre un freno all'eccessiva mobilità territoriale, sarebbe opportuno prevedere, analogamente alla maggior parte delle altre Amministrazioni dello Stato, un nuovo sistema di reclutamento del personale, mediante concorsi pubblici nazionali, su base regionale, in modo da poter consentire a ciascun concorrente – avendo preventivamente pianificato una mobilità nazionale che preveda anche la possibilità di un affiancamento temporaneo del personale in uscita a quello di nuova assegnazione – di scegliere al momento della domanda per quale regione concorrere, conoscendo in anticipo i posti disponibili e le sedi e, soprattutto, prevedendo in esse un obbligo di permanenza almeno quinquennale (in analogia a quanto previsto per la Polizia).

➢ **Personale aeroportuale.**

Discorso analogo può essere fatto per il personale da destinare alle sedi di servizio aeroportuali che, in relazione agli scenari nei quali può essere chiamato a operare, deve necessariamente possedere una formazione particolare adeguata (sia di base che specifica per ogni sede aeroportuale di lavoro). Il sott'organico unito al turn over costringe a uno sforzo formativo che non ha poi ricadute positive sul dispositivo di soccorso, mantenendo le realtà territoriali VV.F. in condizione di continua fibrillazione ed emergenza organizzativa. Emblematico è il caso del personale neo assunto che, giocoforza, deve essere assegnato alle sedi aeroportuali senza aver avuto la possibilità di acquisire esperienza nell'ordinaria attività di servizio.

➢ **Rapporto tra personale permanente e volontario.**

La carenza d'organico non consente di organizzare in maniera adeguata il rapporto tra la componente permanente e quella volontaria del C.N.VV.F. Sarebbero necessarie più unità permanenti e istruttori professionali per formare i volontari in modo da consentire un'efficace integrazione che valorizzi tutte le professionalità nel pieno rispetto delle competenze di ciascuno. E' da sottolineare che il personale volontario non sostituisce il personale permanente, ma, di contro, la presenza di vasti territori affidati solo alla componente volontaria acuisce la necessità di risorse di personale permanente o di distaccamenti capimaglia da dedicare alla attività di supporto operativo, gestione logistica, formazione, guida, indirizzo e controllo.

In tal senso, la revisione del DPR 76/04 può portare alcuni elementi di chiarezza che possono stimolare un rinnovato spirito di collaborazione tra la componente professionale del Corpo e quella volontaria: separazione tra i volontari che vengono richiamati dai Comandi e quelli che prestano servizio nei Distaccamenti; meritoria ed irrinunciabile funzione, non sostitutiva, ma di supporto, del personale volontario, da cui, però, non può che derivare la sovraordinazione funzionale del personale permanente; sviluppo della componente volontaria che non pregiudichi il potenziamento di quella permanente, non caotico e contraddittorio, ma finalizzato, quanto meno, non ad inutili e costose sovrapposizioni, ma ad un presidio costante e qualificato di ogni parte del territorio.

- **Distaccamenti permanenti e distaccamenti volontari.**

E' necessario razionalizzare l'ubicazione sul territorio dei distaccamenti permanenti (capimaglia) e di quelli volontari, anche al fine di poter prevedere l'istituzione di distaccamenti in prossimità delle reti autostradali.

- **Formazione degli istruttori professionali a livello locale.**

In un quadro più generale di forte decentramento di talune materie, la cui gestione risulta poco flessibile e, spesso, avulsa dai bisogni della periferia, tra cui appunto il settore della formazione, è necessario formare gli istruttori professionali preferibilmente a livello locale per evitare continue e prolungate assenze dalle sedi territoriali. Questo anche a motivo dei corsi svolti unicamente a livello centrale ma con istruttori locali (p.e. la parte pratica dei corsi aeroportuali). Non sfugge come anche questo finisca per gravare sugli organici già sofferenti e pertanto sull'organizzazione del servizio.

Inoltre, la possibilità di formare istruttori a livello regionale, può consentire di ottenere economie in relazione al solo spostamento dei docenti e alla maggiore disponibilità del personale a partecipare ai corsi.

- **Attività di addestramento e mantenimento.**

L'ormai cronica insufficienza di fondi non consente più di far fronte alle spese correnti e costringe a risparmi di gestione che incidono negativamente sull'organizzazione del servizio.

A titolo esemplificativo si rappresenta la prassi ormai invalsa di ricorrere all'istituto contrattuale della banca del tempo per consentire l'esecuzione degli addestramenti e mantenimenti del personale operativo, in considerazione dell'impossibilità di pagare le ore di lavoro straordinario prestate dal personale. La situazione paradossale che si è venuta a creare è pertanto la seguente: il sott'organico costringe il personale a prestare lavoro straordinario, il quale, non potendo essere pagato per assenza di fondi, si trasforma in ore di riposo compensativo. Com'è di palese evidenza, l'unico possibile ed estremo rimedio al sott'organico si risolve alla lunga in un aggravamento dello stesso al momento del recupero delle ore prestate in eccedenza.

In sostanza, in mancanza del riconoscimento dello straordinario, il ricorso al riposo compensativo finisce per sottrarre le risorse al sistema di soccorso.

Sarebbe opportuno, inoltre, prevedere un sistema che consenta di investire al meglio, a tutto vantaggio del C.N.VV.F., le risorse economiche prodotte con l'esercizio delle attività a pagamento da parte del personale stesso (prevenzione incendi, 626, vigilanza, ecc.) riassegnandole proporzionalmente ai Comandi che le producono.

A proposito della riassegnazione delle risorse economiche prodotte può farsi da ultimo pertinente e specifico riferimento all'art. 46 c. 7 dell'emanando Testo Unico sulla sicurezza.

Fatto salvo questo principio, occorre promuovere l'attività di formazione verso l'esterno a cura del C.N.VV.F., in particolare verso la componente volontaria di protezione civile. A tal fine, necessita definire e costruire uno strumento didattico adeguato e pianificare la formazione dei formatori.

Da ultimo si osservi come l'impossibilità di un riconoscimento economico straordinario per le attività di formazione e addestramento, per la già manifesta indisponibilità di diverso personale, porterà a breve, per i motivi esposti, a un blocco di tali attività, peraltro di vitale importanza per la qualità e la sicurezza del soccorso.

A tal proposito, sarebbe il caso di valutare l'opportunità di consentire volontariamente la sospensione del salto programmato per conseguire una formazione costante del personale, garantendo al contempo la retribuzione per le ore prestate in eccedenza.

- **Carenza d'organico nei ruoli dei funzionari tecnici e in quelli amministrativi di ogni qualifica.**

Lo svolgimento dell'attività di prevenzione incendi, delle vigilanze nei luoghi di pubblico spettacolo, delle attività previste dal D.lgs. 626/1994, nonché il notevole carico di lavoro derivante dalle attività a rischio di incidente rilevante, richiedono un potenziamento degli organici dei funzionari appartamenti ai ruoli tecnici, oggi largamente insufficienti e, per la continua mobilità, anche privi di adeguata esperienza, in relazione ai carichi di lavoro. Analogamente è necessario prevedere l'incremento di organico del settore amministrativo, necessario per gestire ogni adempimento connesso allo svolgimento delle suddette attività.

- **Insufficienza del parco automezzi.**

E' necessario incrementare il parco automezzi, sia con riguardo alle attività di soccorso, sia in relazione a tutte quelle attività riservate alla competenza del C.N.VV.F. (prevenzione incendi, 626, vigilanza, ecc.).

CONCLUSIONI

In conclusione a fronte del quadro generale sopra delineato, si ritiene inderogabile individuare delle possibili soluzioni che consentano, da un lato di affrontare nel breve termine le emergenze derivanti dalla carenza di organico e dalla insufficienza dei fondi e dall'altro individuare dei percorsi che possano portare a dei correttivi che consentano di adeguare le strutture VV.F. alle reali esigenze della regione (procedure concorsuali, revisione piante organiche teoriche, completo decentramento della attività formativa degli istruttori professionali e del personale aeroportuale).

Al riguardo, in attesa dell'espletamento dei concorsi per l'adeguamento degli organici, si ritiene che, l'unica soluzione praticabile a breve termine, sia quella di sostenere il soccorso e l'attività di aggiornamento professionale con il ricorso allo straordinario per il personale in servizio, fermo restando una programmazione calibrata sulle più strette necessità, definita rigidamente nella durata e, soprattutto, che non contraddica i tempi di riposo e di lavoro previsti dalle norme vigenti per tutto il personale. Solo in tal modo – ovviamente nelle more della definizione di un modello organizzativo più rispondente alla missione istituzionale del Corpo – si riusciranno a mantenere livelli qualitativi adeguati alla complessità della realtà regionale nei settori specialistici e di più elevata qualificazione (autisti, NBCR, SAF, TPSS, sommozzatori, fluviali, etc.)

Le risorse economiche necessarie, in considerazione delle considerevoli entrate derivanti dalle molteplicità di servizi a pagamento forniti dalle sedi VV.F. della Lombardia, potrebbero trovare copertura nel "ritorno" di una quota parte di tali introiti, oppure nell'ambito di quanto previsto dal "Patto per il Soccorso", per il quale si auspica si possano trovare, contrariamente a quanto avvenuto per il corrente anno, risorse più adeguate e soprattutto consolidate.

Il quadro sopra delineato assume ancora maggior rilievo in relazione ad alcuni eventi di rilevanza internazionale, come la recentissima assegnazione alla città di Milano della manifestazione "Expo 2015", che prevede importanti e numerosi appuntamenti per tutto il corso dell'anno 2015 e, probabilmente, anche eventi preparatori negli anni precedenti.

A ciò si aggiunga anche lo svolgimento dei Campionati Mondiali di Ciclismo 2008 nella provincia di Varese.

Solo con un piano di potenziamento che richiede inderogabilmente l'assunzione di provvedimenti straordinari e strutturali, i Vigili del Fuoco della Lombardia e, più in generale, il Corpo Nazionale potranno continuare a fornire il proprio insostituibile contributo in termini di professionalità e di capacità operativa per assicurare i massimi livelli di sicurezza.

Letto firmato e sottoscritto in data 08 Aprile 2008

Direttore Regionale	*Ing. Dario d'Ambrosio*
Dirigente di Supporto	*Ing. Angelo Biagetti*
Comandante prov.le Milano	*Ing. Dante Pellicano*
Comandante prov.le Brescia	*Ing. Salvatore Buffo*
Comandante prov.le Bergamo	*Ing. Giuseppe Verme*
Comandante prov. le Como	*Ing. Marisa Cesario*
Comandante Regg. Cremona	*Ing. Dario d'Ambrosio*
Comandante prov le Lecco	*Ing. Danilo Pilotti*
Comandante prov.le Lodi	*Ing. Giuseppe De Rossi*
Comandante prov.le Mantova	*Ing. Roberto Toldo*
Comandante prov.le Pavia	*Ing. Fabrizio Piccinini*
Comandante prov.le Varese	*Ing. Giulio De Palma*
Comandante prov.le Sondrio	*Ing. Filippo Fiorello*

Per le OO.SS. Regionali:

C.I.S.L.

C.G.I.L.

R.D.B.

U.I.L

CONF.S.A.L.