

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1360

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ROSATO, FIANO, LUCIANO AGOSTINI, ALBANELLA, AMODDIO, ANTEZZA, ARLOTTI, BARGERÒ, BASSO, BIFFONI, BIONDELLI, BORGHI, CAPONE, CARDINALE, CARELLA, CARNEVALI, CARRESCIA, COMINELLI, DE MICHELI, D'INCECCO, FABBRI, FEDI, CINZIA MARIA FONTANA, FRAGOMELI, GIAMPAOLO GALLI, GARAVINI, GIACOBBE, GINOBLE, LA MARCA, LODOLINI, MAESTRI, MAGORNO, MANFREDI, MARANTELLI, MARCHETTI, MARCHI, MARIANI, MARTELLA, MELILLI, MORANI, PATRIARCA, PELUFFO, SALVATORE PICCOLO, RAMPI, RIBAUDO, RIGONI, ROSTAN, RUBINATO, RUGHETTI, GIOVANNA SANNA, STUMPO, TERROSI, TULLO, VALERIA VALENTE, VERINI, ZAMPA

Norme per la disciplina del reclutamento e dell'impiego, del rapporto di servizio e della progressione del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché modifica all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368

Presentata il 12 luglio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco ha sempre risposto con impegno straordinario alle attese dei cittadini in tutti i compiti di prevenzione, vigilanza e soccorso tecnico urgente ai quali esso è preposto per legge.

In questi anni è stato particolarmente pregevole il lavoro svolto dagli uomini e dalle donne del Corpo nazionale dei vigili del fuoco anche in occasione delle molte emergenze che hanno segnato, come ferite, la storia più recente del nostro Paese: tra tutte il terremoto in Abruzzo e il sisma in

Emilia, ma anche le tante alluvioni e poi le migliaia di continui incendi.

Il Corpo, infatti, sta realizzando uno straordinario sforzo per riuscire, con decrescenti risorse finanziarie e con carenze di organico, a sopperire alle crescenti richieste di intervento della popolazione per le piccole e grandi emergenze che colpiscono il nostro Paese.

Purtroppo, il Corpo dei vigili del fuoco soffre la presenza di una forte componente di personale precario costituito dai vigili del fuoco discontinui, i quali non vanno confusi con i vigili del fuoco volontari, che con il loro impegno e lavoro rendono possibile la copertura di tutto il territorio nazionale e garantiscono il servizio in situazioni emergenziali.

Le due figure di vigile del fuoco sono individuate dalla legge con il medesimo termine di volontario, ma tale scelta del legislatore non deve confondere e non deve creare confusione sulla differenza che intercorre tra l'opera del volontario in senso stretto e l'opera del volontario discontinuo.

La previsione di un contingente volontario all'interno del Corpo è contenuta già nelle prime leggi in materia di arruolamento e di organizzazione, emanate a seguito della fondazione dello stesso nel 1939. L'articolo 7 della legge 27 dicembre 1941, n. 1570, infatti, dispone che il Corpo sia composto da una componente di personale permanente e da una componente di personale volontario. Il termine volontario, in questo contesto, non coincide con la definizione classica che si ritrova anche nella legislazione sulle organizzazioni di volontariato o di promozione sociale e in quella sulle cooperative sociali. I vigili del fuoco volontari svolgono un'attività retribuita presso il Corpo per un delimitato periodo di tempo. Riprendendo un parere del Consiglio di Stato del 20 giugno 2001 (parere n. 640/01) i vigili del fuoco volontari « costituiscono un nucleo di persone qualificate e specificamente addestrate e attrezzate a disposizione dell'amministrazione (...), con la quale esso ha un rapporto di dipendenza funzionale ».

Va detto che gli obblighi e i vincoli previsti anche dal regolamento di servizio per un'efficace azione di soccorso sono resi possibili dalla presenza del personale volontario che, con generosità e spirito di servizio integra le squadre di intervento o copre aree territoriali marginali.

Il vigile del fuoco volontario può operare per una singola emergenza presso i distaccamenti volontari o può essere chiamato in servizio, per le esigenze dei comandi provinciali, presso i distaccamenti permanenti.

A) Il volontario nei distaccamenti volontari.

Il personale volontario del Corpo nei distaccamenti volontari, al pari dei volontari della protezione civile, svolge un percorso formativo di specializzazione e dichiara la sua disponibilità a prestare la propria opera al servizio della comunità in caso di emergenza.

I distaccamenti volontari sono delle sedi del Corpo costituite esclusivamente da personale volontario e sono diretti da un capo reparto volontario. Spesso sono dislocati in aree territoriali più isolate, dove la presenza permanente di un distaccamento sarebbe un impegno superiore alle necessità e la presenza di un distaccamento di volontari garantisce, comunque, di rispondere con immediatezza alle emergenze che si possono verificare. I vigili del fuoco volontari, infatti, sono richiamati in servizio in occasione di pubbliche calamità o catastrofi.

Come si evidenzia, il personale volontario che opera presso i distaccamenti volontari è chiamato in servizio — ogni volta se ne manifesti il bisogno — nel caso in cui per area, tipologia di intervento, operazioni e mezzi necessari sia utile un suo coinvolgimento. In questo caso ad attivarsi è il distaccamento volontario, in seguito interviene una squadra composta da un capo partenza con qualifica non inferiore a capo squadra volontario, da un autista volontario e da tre vigili del fuoco volontari.

In occasione del richiamo in servizio per l'emergenza, pende sul datore di la-

voro del volontario l'obbligo di lasciare libero il dipendente e di conservargli il posto di lavoro. Per le ore di servizio per il Corpo il volontario non percepisce la retribuzione dal proprio datore di lavoro (la sua assenza è, come detto, giustificata) per le ore non lavorate, ma percepisce un compenso dal Corpo per il tempo di servizio prestato.

Per garantire una piena funzionalità del personale volontario è previsto l'obbligo di frequenza di corsi periodici di addestramento pratico presso i comandi provinciali dei vigili del fuoco.

B) Il volontario nei comandi provinciali.

I vigili del fuoco che operano per esigenze dei comandi provinciali lavorano presso i distaccamenti permanenti e integrano le squadre di intervento. Infatti nei distaccamenti permanenti queste ultime sono, di norma, composte da cinque unità, di cui un autista, un capo partenza con qualifica non inferiore a capo squadra e tre vigili del fuoco. Il regolamento di servizio, recentemente novellato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2012, n. 64, all'articolo 66, comma 3, dispone che « le squadre composte da personale permanente possono comprendere, in sostituzione di una unità permanente, un volontario », ma questa sostituzione non può riguardare né il capo partenza, né l'autista.

Questi vigili del fuoco volontari, detti anche discontinui, sono richiamati in servizio temporaneo per un periodo di venti giorni fino a un massimo di centosessanta giorni nell'anno. Con il loro contributo garantiscono l'operatività dei comandi provinciali e spesso sono utilizzati non per integrare il contingente permanente in caso di emergenze, ma per svolgere attività di ordinaria amministrazione o, addirittura, attività amministrative all'interno dei comandi. Nei periodi in cui il volontario non è impegnato in operazioni rimane in servizio insieme ai colleghi permanenti presso la caserma del distaccamento.

Le due tipologie di vigili volontaria.

Com'è evidente, all'interno del termine volontario coesistono due figure che svolgono il proprio servizio attraverso due modalità molto diverse tra loro, anche se a volte si sovrappongono.

L'attività di cui al paragrafo A) necessita di una disponibilità ridotta e risulta essere maggiormente compatibile con un'altra attività professionale del volontario, mentre quella indicata dal paragrafo B) richiede una disponibilità che si prolunga nel tempo e risulta, perciò, essere meno adatta ai volontari che svolgono un'altra attività professionale. La prima, infatti, è un'attività molto simile al volontariato nella protezione civile ed è limitata a una singola emergenza o a un singolo intervento del distaccamento volontario al quale il vigile del fuoco volontario è legato; la seconda, invece, è un'attività prolungata nel tempo, che si configura come una delle tante forme di precariato presenti nella pubblica amministrazione.

In ragione di questa differenza, il precedente regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 novembre 2000, n. 362, distingueva il contingente dei vigili del fuoco volontari in due diversi elenchi. L'articolo 2 prevedeva, infatti, un elenco A contenente il personale volontario per le esigenze operative dei comandi provinciali (i vigili del fuoco cosiddetti « discontinui »), e un elenco B contenente il personale volontario per le esigenze operative dei distaccamenti volontari e dei posti di vigilanza.

L'esistenza di due liste separate limitava il problema dell'impiego di personale appena formato in quanto si poteva contare su un elenco (quello A) composto da volontari che avevano già raggiunto un adeguato livello di preparazione.

Diversamente, il nuovo regolamento sul reclutamento del personale volontario, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 2004, n. 76, di seguito « regolamento sul reclutamento » ha unificato in un unico elenco l'intero contingente del personale volontario prevedendo, comunque, che il richiamo in servizio,

nella misura massima di centosessanta giorni l'anno, possa avvenire, a seconda delle necessità: a) per una singola emergenza attraverso i distaccamenti volontari; b) per esigenze di servizio dei comandi provinciali, attraverso i distaccamenti permanenti.

Il regolamento sul reclutamento e i suoi limiti.

Secondo il nuovo regolamento sul reclutamento il richiamo in servizio deve avvenire in base a un criterio di rotazione che tenga conto anche dello stato di disoccupazione, del carico familiare e dell'anzianità di iscrizione. Si segnala però, che il rispetto di tutti i criteri si è dimostrato impossibile da praticare e che il principio di rotazione risulta essere prevalente nell'effettuazione dei richiami. Va rilevato, infatti, che il principio di rotazione ha inficiato la previsione di altri criteri nello scorrimento degli elenchi e in particolare, quello sullo stato di disoccupazione, nonché la previsione del criterio dell'anzianità di servizio. Inoltre, l'articolo 9 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139, prevedeva l'emanazione di un regolamento disciplinante le modalità di avvicendamento del personale volontario richiamato in servizio, ma tale regolamento non è stato mai emanato.

Oggi l'unificazione degli elenchi comporta l'impossibilità di distinguere il personale interessato esclusivamente a intervenire in caso di emergenze singole (richiamato in servizio dal proprio distaccamento volontario) da coloro che intendono dare la loro disponibilità a essere richiamati in servizio anche nei comandi provinciali come discontinui.

È una norma che ha penalizzato sia i primi sia i secondi perché non è adeguata per rispettare al meglio i limiti e le modalità della disponibilità del personale volontario verso il Corpo.

Sono molti i limiti evidenziati dalla normativa vigente: l'unificazione degli elenchi complica, anche concretamente, il richiamo di personale in servizio in quanto l'elenco è ricco di volontari che

hanno diverse esigenze e, quindi, l'individuazione di personale disposto a fare un richiamo di venti giorni presso un comando provinciale non è immediata.

L'obbligo previsto a carico del datore di lavoro del volontario di conservazione del posto di lavoro e di lasciare libero il proprio dipendente in caso di richiamo — come avviene per i volontari della protezione civile — dovrebbe indurre il Corpo e il legislatore a preferire, in via prioritaria, il reclutamento per i richiami più lunghi di personale disoccupato, così da evitare una prolungata e continua interruzione dell'abituale rapporto di lavoro che graverebbe sull'organizzazione aziendale dei datori di lavoro che assumono personale inserito nell'elenco dei volontari. Ma, come si è detto, l'attuale regolamento non consente un'applicazione del criterio dello stato di disoccupazione nello scorrimento dell'elenco.

L'impegno dei vigili del fuoco volontari e discontinui.

Il Corpo è senza dubbio alcuno un'organizzazione capillare con i suoi 377 distaccamenti permanenti e le sue 219 sedi di distaccamenti gestiti dal personale volontario.

Ad oggi il contingente permanente consta di oltre 31.600 unità, e i vigili del fuoco volontari attivi sono circa 20.000, su una base di 100.000 iscritti nelle liste, mentre sono 65.000 i richiami di 20 giorni che vengono programmati ogni anno con il loro contributo, garantendo così la funzionalità del Corpo nell'intero territorio nazionale e la funzionalità dei comandi provinciali. Il Corpo secondo le stime che il Ministro dell'interno *pro tempore* aveva reso in audizione alla I Commissione affari istituzionali della Camera dei deputati il 14 aprile 2011, soffre di una sottodotazione che allora era stata quantificata in 3.000 unità. Ad oggi, le carenze sono di maggiore entità a seguito del blocco del *turn over* che si è protratto negli anni 2011 e 2012 e che solo in parte è stato sbloccato per l'anno 2013. Alle 3.000 unità indicate dal Mi-

nistro, andrebbero aggiunte le 10.000 unità stabilite nel programma ministeriale « Soccorso Italia in 20 minuti » che prevede l'apertura nel territorio nazionale di nuovi distaccamenti volontari, proprio per garantire un soccorso più immediato e capillare.

Status del vigile del fuoco volontario.

Il vigile del fuoco volontario svolge un'attività retribuita, rappresentando un'eccezione all'impianto normativo italiano sul volontariato: infatti il vigile del fuoco volontario percepisce un corrispettivo in denaro per l'attività prestata con modalità simili e di entità pari a una retribuzione. Nonostante questo, il richiamo in servizio del personale volontario — e soprattutto discontinuo — dei vigili del fuoco non costituisce rapporto di lavoro a tempo determinato, secondo quanto stabilito dal comma 12 dell'articolo 4 della legge 12 novembre 2011, n. 183, che ha introdotto la lettera *c-bis*) tra le esclusioni nel campo di applicazione della normativa sui contratti a tempo determinato del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, recante « Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES ».

È una norma altamente lesiva dei diritti dei volontari dei vigili del fuoco e che tende a eludere, per via normativa, la corretta applicazione non solo del diritto del lavoro, ma anche dei più elementari diritti di non discriminazione e di pari trattamento tra lavoratori sanciti dal diritto europeo e costituzionale.

Non stupisce i proponenti, pertanto, che alcuni tribunali stiano riconoscendo giudizialmente ai vigili del fuoco discontinui il diritto a ottenere il riconoscimento per intero di tutte le voci di indennità previste dal contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) del comparto dei vigili del fuoco, nonché il trattamento di fine rapporto (TFR). Oltre che un danno erariale per lo Stato, che è condannato a risarcire le vittime della

discriminazione nonché a pagare le spese del giudizio, è anche un danno di immagine per il Ministero dell'interno, che deve soccombere in giudizio in una causa che riguarda la tutela dei diritti e della dignità dei lavoratori, obiettivo che dovrebbe essere una priorità per le istituzioni.

Il quadro normativo complessivo, inoltre, risulta essere contraddittorio a dimostrazione che non regge la tesi sostenuta dalla citata lettera *c-bis*) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 368 del 2001. Infatti, si prevede per il vigile del fuoco discontinuo il passaggio dallo stato (eventualmente presente) di disoccupato a quello di occupato negli elenchi dell'ufficio del collocamento pubblico, per il periodo del richiamo in servizio. Inoltre, è proprio sulla base dei giorni di contribuzione quali vigili del fuoco discontinui, che si accede alla liquidazione della disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti.

La proposta di legge.

Con la presente proposta di legge si intende dare avvio a una sostanziale rivisitazione dell'utilizzo del personale volontario del Corpo.

L'articolo 1, comma 1, prevede l'emanazione di un nuovo regolamento sul reclutamento da parte del Governo in attuazione degli articoli 8, 9, 10 e 11 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139.

Al comma 2 sono elencati i contenuti del regolamento. Alla lettera *a*) si accoglie la necessità di individuare due distinti elenchi di volontari: uno contenente il personale che presta la propria attività all'interno dei distaccamenti volontari e dei posti di vigilanza, e l'altro contenente il personale richiamato in servizio per le esigenze dei comandi provinciali. Alla lettera *b*) sono enunciate le qualifiche del personale volontario. Il personale che presta servizio nei distaccamenti volontari e nei posti di vigilanza è suddiviso nelle qualifiche di capo reparto volontario, di capo squadra volontario e di vigile volontario; mentre per il personale richia-

mato in servizio per le esigenze dei comandi provinciali l'unica qualifica prevista è quella di vigile volontario. La necessità di individuare molteplici qualifiche per il personale volontario impegnato nei distaccamenti volontari o nei posti di vigilanza nasce dalla circostanza che i distaccamenti devono essere amministrati da un vigile del fuoco con qualifica di capo reparto, mentre nelle squadre di intervento il capo partenza deve avere una qualifica non inferiore a capo squadra. Queste norme si applicano sia ai distaccamenti permanenti sia a quelli volontari. I vigili del fuoco volontari che operano all'interno dei comandi provinciali, invece, si inseriscono in una struttura già formata nella quale le qualifiche apicali sono ricoperte da vigili del

fuoco, permanenti e quindi non vi è necessità di individuare una moltitudine di qualifiche per essi. Alla lettera c) si precisa che il regolamento disciplina, alla luce delle nuove norme, le modalità di impiego del personale volontario collocato in congedo che richiede di permanere presso i distaccamenti volontari per attività di supporto tecnico e logistico nonché organizzative delle sedi stesse.

Il comma 3 prevede che in attesa di emanazione del nuovo regolamento continui ad applicarsi il regolamento vigente.

L'articolo 2 abroga la citata lettera c-bis) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 368 del 2001, secondo la quale i richiami del personale volontario dei vigili del fuoco non costituiscono rapporto di lavoro.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Norme per la disciplina dei contenuti del rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, un regolamento recante norme sul reclutamento, sull'avanzamento e sull'impiego del personale volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di seguito denominato « regolamento », in attuazione degli 8, 9, 10 e 11 del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 e successive modificazioni.

2. Il regolamento, in particolare, definisce:

a) la suddivisione del personale volontario in personale che presta la propria attività all'interno dei distaccamenti volontari e dei posti di vigilanza e di personale richiamato in servizio per le esigenze dei comandi provinciali;

b) le qualifiche relative al personale volontario di cui alla lettera a) prevedendo per il personale che presta la propria attività all'interno dei distaccamenti volontari e dei posti di vigilanza, le qualifiche di capo reparto volontario, di capo squadra volontario e di vigile volontario e per il personale richiamato in servizio per le esigenze dei Comandi provinciali, la qualifica unica di vigile volontario;

c) le modalità di impiego del personale volontario collocato in congedo che richiede di permanere presso i distaccamenti volontari per attività di supporto tecnico e logistico, nonché organizzative delle sedi stesse.

3. Nelle more dell'emanazione del regolamento continua ad applicarsi il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 2004, n. 76.

ART. 2.

(Modifica all'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 268).

1. La lettera *c-bis*) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, introdotta dal comma 12 dell'articolo 4 della legge 12 novembre 2011, n. 183, è abrogata.

