



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 512 del 2010, proposto da:  
Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico, in persona del Presidente e  
legale rappresentante Piergiorgio Baldracco, rappresentato e difeso dall'avv.  
Giorgio Bisagna, con domicilio eletto presso l'avv. Francesco Di Pietro in Perugia,  
via G.B. Pontani, 3;

***contro***

Ministero dell'Interno, Dipartimento Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e  
della Difesa Civile, U.T.G. - Prefettura di Terni, Comando Provinciale Vigili del  
Fuoco di Terni, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*,  
rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui  
uffici sono pure legalmente domiciliati in Perugia, via degli Uffici, 14;

***nei confronti di***

- Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli  
avv.ti Casimiro Iannotti e Paola Manuali, con i quali è elettivamente domiciliata in  
Perugia, corso Vannucci, 30;

-Agenzia Umbria Sanita', in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

del protocollo d'intesa tra la Prefettura di Terni, il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Terni ed il responsabile della centrale operativa 118 di Terni per unificare le procedure di intervento del 115 e del 118 in caso di soccorso urgente, n. 0024588 del 6.8.2010, nonché di ogni altro atto presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Prefettura di Terni e del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Terni, nonché della Regione Umbria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2011 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il C.N.S.A.S., ente di soccorso alpino, svolgente funzione di pubblica utilità, ha impugnato il protocollo di intesa sottoscritto in data 6 agosto 2010 dalla Prefettura di Terni con il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Terni e con il responsabile della Centrale Operativa 118 di Terni “per unificare le procedure di intervento del 115 e 118 in caso di soccorso urgente”.

Il protocollo si prefigge di «definire le modalità di integrazione operativa tra le parti, inclusa l'uniformazione e la standardizzazione delle modalità procedurali di intervento e la partecipazione congiunta del servizio 118 Umbria Soccorso e 115 Comando VVF di Terni, negli interventi di soccorso».

Espone come detto protocollo, agli artt. 2 e 3, disciplini anche profili concernenti altri soggetti, come il Soccorso Alpino stesso, peraltro non coinvolti, attribuendo ai Vigili del Fuoco i compiti di direzione degli interventi, anche se svolti in ambiente montano, ipogeo ed in ambienti ostili ed impervi.

Deduce a sostegno del ricorso i seguenti motivi di diritto :

1) Violazione dell'art. 1, comma 2, dell'art. 2, comma 2, e dell'art. 4 della legge n. 74 del 2001 e dell'art. 80, comma 39, della legge n. 289 del 2002, anche in relazione al d.P.R. 27 marzo 1992.

L'art. 1 della legge n. 74 del 2001 attribuisce al (responsabile del) C.N.S.A.S. la funzione di coordinamento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni in caso di soccorso degli infortunati, dei pericolanti e di recupero dei caduti nel territorio montano, nell'ambiente ipogeo e nelle zone impervie del territorio nazionale. Tale compito di coordinamento del C.N.S.A.S., struttura nazionale operativa del Servizio Nazionale della Protezione Civile, è stato ulteriormente ribadito dall'art. 80, comma 39, della legge n. 289 del 2002, con esclusione delle grandi emergenze o calamità. L'art. 2 della legge n. 74 del 2001 individua inoltre nelle strutture operative regionali e provinciali del C.N.S.A.S. i soggetti di riferimento esclusivo per l'attuazione del soccorso sanitario nel territorio montano ed in ambiente ipogeo; di conseguenza, in quasi tutto il territorio nazionale il Corpo ricorrente costituisce parte integrante del sistema 118.

In questo contesto legislativo, appare evidente l'illegittimità del gravato protocollo di intesa, venendo, in particolare, tradita la "privativa" e l'esclusività del Soccorso Alpino quale referente per l'attuazione del soccorso sanitario nel territorio montano ed in ambiente ipogeo, ed anche il compito di necessario coordinamento dei soccorsi in caso di presenza di altri enti od organizzazioni (come riconosciuto dall'art. 80, comma 39, della legge n. 289 del 2002).

2) Violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta e disparità di trattamento, nella considerazione che il protocollo di intesa viola i principi generali di efficienza, trasparenza e buon andamento, nella misura in cui non tiene conto dell'intervenuto riconoscimento, *ope legis*, al C.N.S.A.S. di una funzione tecnica primaria nel soccorso in ambienti impervi ed estremi, come le grotte e le montagne. Tale eccellenza del C.N.S.A.S. risulta, del resto, confermata dalle convenzioni dallo stesso Corpo sottoscritte, tra l'altro, con la Guardia di Finanza (nel 1996) e, recentemente, con l'Aeronautica Militare, nonché con la Polizia di Stato per la cooperazione nell'ambito del soccorso aereo.

Va censurato altresì il fatto che il protocollo, irragionevole per i motivi già dedotti, sia stato adottato anche in violazione delle più elementari regole di partecipazione al procedimento, non essendone stata data conoscenza al Soccorso Alpino.

Si sono costituiti in giudizio la Prefettura di Terni ed il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Terni, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo ed anche per difetto di legittimazione attiva del C.N.S.A.S., e comunque la sua infondatezza nel merito.

Si è altresì costituita in giudizio la Regione Umbria chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza del 22 giugno 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. - Deve preliminarmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso svolta dalle Amministrazioni statali nell'assunto del difetto di giurisdizione dell'adito giudice amministrativo, connessa alla natura non provvedimentoale, ma negoziale del protocollo di intesa impugnato.

L'eccezione non appare meritevole di positiva valutazione.

Oggetto di gravame è il “protocollo d’intesa per unificare le procedure d’intervento del 115 e del 118 in caso di soccorso urgente”, intercorso tra la Prefettura di Terni, l’Azienda Regionale per l’emergenza sanitaria 118 ed il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Terni.

Già da una prima lettura del protocollo si evince la sua natura organizzativa, con contenuto volto a definire le modalità di integrazione operativa tra le parti nel caso di interventi tecnico-sanitari.

Si verte dunque al cospetto di una paradigmatica ipotesi di accordo tra Amministrazioni, disciplinato in via generale dall’art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel cui *genus* sono, del resto, ricondotte dalla giurisprudenza le varie tipologie di protocolli di intesa, che si caratterizzano come moduli convenzionali attraverso i quali le Amministrazioni coordinano l’esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune (in termini Cass., Sez. Un., 13 luglio 2006, n. 15893).

Il protocollo di intesa non ha dunque nulla a che vedere con l’attività negoziale propriamente intesa, pur potendosi determinare, in alcuni contesti, situazioni di sovrapposizione funzionale (come evidenziato dalla recente ordinanza del Cons. Stato, Sez. V, 15 febbraio 2011, n. 966), essendo, piuttosto, veicolo di discrezionalità amministrativa.

In ogni caso, in forza del rinvio contenuto nell’art. 15, comma 2, al precedente art. 11 della legge n. 241 del 1990, in materia di accordi sussiste la giurisdizione (esclusiva) del giudice amministrativo.

Anche a ritenere non applicabile l’art. 11, comma 5, concernente le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi (il cui contenuto è ribadito dall’art. 133, comma 1, lett. a, n. 2, del cod. proc. amm.), l’impugnativa, da parte di un soggetto terzo, dell’accordo ricade comunque nella giurisdizione (generale di legittimità) del giudice amministrativo, essendo espressione di poteri

pubblicistici, a fronte dei quali sussiste una situazione soggettiva di interesse legittimo (in termini Cass., Sez. Un., 4 gennaio 1995, n. 91; T.A.R. Lombardia, Brescia, 29 settembre 2005, n. 903).

2. - Deve essere disattesa anche l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva di parte ricorrente, che non avrebbe, ad avviso dell'Amministrazione statale, titolo a censurare un'intesa, di natura negoziale, *inter alios*, che non la vincola né le nuoce in alcun modo.

Ed invero, proprio in considerazione di quanto precedentemente osservato, circa la natura non contrattuale del protocollo di intesa oggetto di gravame, occorre osservare come non sia utilizzabile l'argomento del principio di relatività degli effetti del contratto, sancito dall'art. 1372 del c.c.

Con riferimento agli accordi amministrativi non ha valore assoluto la regola secondo cui *res inter alios acta tertio neque nocet, neque prodest*, pur proclamata dall'art. 11, comma 1, della legge n. 241 del 1990; in particolare, può assumere rilievo l'efficacia riflessa dell'accordo, proprio come avviene nella vicenda in esame, ove il protocollo di intesa, indirettamente, produce effetti anche nei confronti del C.N.S.A.S., delimitandone l'ambito dell'intervento di soccorso in ambiente montano, impervio od ipogeo. Si può anzi dire che questa sia, in qualche misura, la peculiarità degli accordi amministrativi (rispetto ai contratti), che pone in evidenza l'esigenza di tutela del terzo, come, già da tempo, la dottrina aveva posto in rilievo relativamente alla figura del contratto di diritto pubblico.

3. - Procedendo alla disamina del merito del ricorso, occorre principiare dal primo mezzo, che ne costituisce il nucleo tematico; con lo stesso si allega la violazione degli artt. 1, 2 e 4 della legge 21 marzo 2001, n. 74, nonché dell'art. 80, comma 39, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nell'assunto che l'impugnato protocollo di intesa abbia illegittimamente disatteso l'esclusività del C.N.S.A.S. quale referente per l'attuazione del soccorso sanitario nel territorio montano ed ipogeo, nonché

l'attribuzione, in favore dello stesso, della funzione di coordinamento dei soccorsi, normativamente riconosciutegli.

La censura appare meritevole di positivo apprezzamento.

Occorre muovere, nello scrutinio della censura, dalla considerazione che l'art. 2 del protocollo, nel delinearne l'ambito oggettivo, specifica che si applica ogni volta che le centrali operative del 118-115 ricevano una richiesta di intervento per un'azione congiunta di vigili del fuoco e personale sanitario, tra l'altro, per soccorso a persone "in luoghi impervi". In tale evenienza, il successivo art. 3 del protocollo di intesa stabilisce che la direzione tecnica dell'intervento, come pure l'effettuazione delle operazioni di recupero e salvataggio dell'infortunato competano ai Vigili del fuoco; ove poi l'operatore della centrale operativa (115 e 118) accerti «l'ulteriore necessità di dover intervenire in territorio montano, in ambiente ipogeo e in zone particolarmente impervie, tutte le informazioni assunte dovranno essere trasmesse anche al Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico-Servizio Regionale dell'Umbria (C.N.S.A.S.) che in tali ambienti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, concorre al soccorso».

Si tratta dunque di verificare se tali clausole pattizie siano conformi o difformi alle disposizioni legislative precedentemente richiamate.

A tale scopo, occorre ricordare come l'art. 1, comma 2, della legge n. 74 del 2001 stabilisce che «il C.N.S.A.S. provvede in particolare ... al soccorso degli infortunati, dei pericolanti e al recupero dei caduti nel territorio montano, nell'ambiente ipogeo e nelle zone impervie del territorio nazionale. Restano ferme le competenze e le attività svolte da altre amministrazioni o organizzazioni operanti allo stesso fine; nel caso di intervento di squadre appartenenti a diverse organizzazioni, la funzione di coordinamento è assunta dal responsabile del C.N.S.A.S.»; aggiunge l'art. 2, comma 1, dello stesso *corpus* legislativo che «per lo

svolgimento delle attività previste dall'art. 1, comma 2, il C.N.S.A.S. opera in stretto coordinamento con il Servizio sanitario nazionale».

Nell'interpretazione dell'art. 1, comma 2, l'Avvocatura erariale, nei propri scritti difensivi, sottolinea che il coordinamento del Corpo ricorrente sia limitato alle sole organizzazioni, e non anche alle Amministrazioni, come i Vigili del Fuoco; a supporto del proprio assunto richiama anche il parere del Cons. Stato, Sez. I, n. 1874/2002, reso nell'adunanza del 26 giugno 2002.

Ritiene il Collegio che non occorra indugiare sull'interpretazione letterale della norma da ultimo richiamata, in quanto è successivamente intervenuto l'art. 80, comma 39, della legge n. 289 del 2002, che ha risolto il possibile dubbio ermeneutico, precisando *apertis verbis* che «il soccorso in montagna, in ambienti ostili e impervi, è, di norma, attribuito al CNSAS del Cai ed al *Bergrettungs-Dienst* (BRD) dell'*Alpenverein Suedtirol* (AVS). Al CNSAS ed al BRD spetta il coordinamento dei soccorsi in caso di presenza di altri enti o organizzazioni, con esclusione delle grandi emergenze o calamità».

Ciò significa, ad avviso del Collegio, anche al fine di attribuire un senso alla distinzione legislativa tra “enti” ed “organizzazioni”, che l'ordinamento giuridico effettivamente attribuisce, di norma, e cioè in via tendenziale, al C.N.S.A.S. il soccorso in montagna, in grotta, ed in ambienti ostili ed impervi, ed anche il coordinamento dei soccorsi allorché intervengano altri enti (da intendersi quali soggetti pubblici istituzionalmente prepositivi) od organizzazioni di volontariato.

Il coordinamento compete al Soccorso Alpino, dunque, non solo allorché intervengano organizzazioni di volontariato, ma anche in presenza di Amministrazioni pubbliche, ed in particolare del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Tale essendo il quadro legislativo di riferimento, appare evidente l'illegittimità del protocollo di intesa impugnato, non tanto nella misura in cui (ragionevolmente)

unifica le procedure di intervento in caso di soccorso urgente mediante utilizzo delle centrali operative attivabili con un numero di accesso breve, ma in quanto non prevede, ove ricorrano i requisiti del soccorso contemplati dall'art. 80, comma 30, della legge n. 289 del 2002, un coinvolgimento immediato del C.N.S.A.S., e soprattutto perché non attribuisce a quest'ultimo Corpo il coordinamento dei soccorsi.

4. - L'accoglimento della prima censura ha carattere assorbente, nel senso che determina l'annullamento, quanto meno nei limiti dell'interesse di parte ricorrente, del protocollo di intesa impugnato; ciò esime il Collegio dalla disamina della seconda censura, che può dunque essere dichiarata assorbita.

La complessità della questione trattata, fondata sull'interpretazione di una normativa settoriale, giustifica la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, con conseguente annullamento, nei limiti dell'interesse di parte ricorrente, del protocollo di intesa del 6 agosto 2010.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Cesare Lamberti, Presidente

Carlo Luigi Cardoni, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)