

Amministrazioni locali e gruppi comunali di protezione civile: natura giuridica, organizzazione ed impiego nel quadro del nuovo Codice (D.Lgs. 1/2018)

di Stefano Tripi

22 dicembre 2018

Sommario: 1. La disciplina previgente. – 2. Il D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 “Codice della protezione civile”. – 3. La circolare DPC/VSN/45427 del 6 agosto 2018. – 4. Conclusioni.

1. La disciplina previgente.

Il volontariato di protezione civile inizia a svilupparsi in Italia a seguito delle grandi emergenze a livello nazionale, tra cui la più rilevante fu l'alluvione di Firenze del 1966, in seguito alla quale migliaia di persone si mobilitarono spontaneamente. Nel corso dei decenni, a seguito dell'adeguamento e della strutturazione del sistema di protezione civile nel paese, il volontariato è cresciuto sempre più in termini quantitativi e qualitativi, dotandosi di proprie strutture organizzate e forme associative. E' la L. 24 febbraio 1992 n. 225 che, istituendo il Servizio Nazionale di Protezione Civile, riconosce un ruolo esplicito al volontariato organizzato, quale struttura operativa del Servizio (artt. 11 e 18) al pari delle altre (Forze Armate, Forze di Polizia, ecc.), attribuendo al tempo stesso un ruolo preciso agli Enti locali quali componenti del Servizio (art. 6), ed in particolare ai sindaci il ruolo di Autorità locale di protezione civile (art. 15)¹.

La disciplina previgente al recente Codice della protezione civile del 2018 ha iniziato a prevedere esplicitamente, tra le forme di volontariato organizzato di protezione civile, anche i gruppi comunali, a partire dalla circolare del Dipartimento della Protezione Civile n. 01768/1994. Era previsto, nello specifico, che i comuni che avessero costituito o avessero l'intenzione di costituire gruppi comunali di protezione civile, comunicassero al Dipartimento della protezione civile l'avvenuta costituzione del gruppo, allegando “copia della delibera comunale e la scheda informativa inerente le descrizione delle capacità tecniche e la consistenza delle risorse umane e strumentali”. Tali gruppi, essendo organizzazioni riconducibili a disciplina giuridica diversa da quella prevista per le associazioni, organizzazioni e gruppi di volontariato tradizionali, sono inseriti in elenco separato rispetto a queste ultime.

A seguire, è da segnalare il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 che conferisce alle Regioni e agli Enti Locali funzioni e compiti amministrativi anche in tema di protezione civile (anticipando l'impostazione generale confermata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3, il cui art. 117 c. 2 prevede la protezione civile tra le materie a competenza concorrente); in particolare il comma 6, lettera c), dell'art. 108 ammette l'utilizzo da parte dei Comuni del volontariato di protezione

¹ Sulla portata della norma istitutiva del Servizio in questione, si veda tra tutti: M. MALO, F.S. SEVERI (a cura di), *Il servizio nazionale di protezione civile. Legge 24 febbraio 1992, n. 225 e norme collegate*, Giappichelli, Torino, 1995

civile a livello comunale e/o intercomunale, sulla base degli indirizzi nazionali e regionali².

Infine, il D.P.R. 8 febbraio 2001 n. 194, agli articoli 1 e 2, include esplicitamente i gruppi comunali di protezione civile tra le organizzazioni di volontariato di protezione civile, come confermato anche dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2012³.

Il combinato disposto delle disposizioni precedenti ha articolato nel tempo un complesso sistema di gruppi comunali ed intercomunali a livello territoriale (il Dipartimento di Protezione Civile li stima in oltre 2000 a livello nazionale nel 2017⁴), in cui le funzioni e le modalità gestionali degli stessi risultano estremamente eterogenee, con particolari differenze legate alle dimensioni dei comuni e dei gruppi (in alcuni territori risultano infatti la forma prevalente di organizzazione del volontariato di protezione civile). Lo spettro di casistiche varia infatti da situazioni in cui il comune svolge tutte le funzioni di supporto amministrativo-contabile al gruppo con proprio personale, lasciando al volontariato solamente le funzioni prettamente operative, ad altre in cui il gruppo ha costituito una propria struttura amministrativa, pur solitamente riservando la responsabilità unica al comune mediante soluzioni eterogenee (ad es. prevedendo esplicitamente nello statuto dello stesso il Sindaco come legale rappresentante). Tale eterogeneità è ben rappresentata anche nella dimensione territoriale: con riferimento alla sola Emilia-Romagna, l'Elenco territoriale del Volontariato di Protezione Civile della Regione⁵ aggiornato al 22/02/2018 riporta, su 369 associazioni iscritte alla sezione provinciale, ben 44 realtà di volontariato costituite nella forma dei gruppi comunali, con una importante differenziazione provinciale (1 Bologna, 5 Forlì-Cesena, 18 Modena, 8 Parma, 1 Piacenza, 4 Ravenna, 3 Reggio Emilia, 4 Rimini), e con la presenza di 2 gruppi intercomunali.

2. Il D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 “Codice della protezione civile”.

Il nuovo Codice della protezione civile è stato adottato con D.Lgs. 2 gennaio 2018 n. 1, in attuazione della legge delega per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile 16 marzo 2017, n. 30; il decreto è stato redatto anche a seguito di uno specifico percorso di consultazione che ha

² Sul tema della ripartizione delle competenze istituzionali di protezione civile in base al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., ivi incluse le funzioni in materia di volontariato, si veda: F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La protezione civile: profili costituzionali e amministrativi, riflessi penali, Teoria e Pratica del Diritto*, Giuffrè editore, 2007.

³ Per approfondire ed ampliare il percorso giuridico sul tema, sinteticamente esposto nel contributo con specifico riferimento ai gruppi comunali, si vedano tra gli altri: G. GROppo, *La normativa sulla Protezione civile. Competenze di Stato, Regioni, Enti locali e Volontariato*, EPC editore, 2006 che effettua una efficace disamina commentata dei principali provvedimenti normativi in materia di protezione civile fino all'anno di edizione, con particolare riferimento all'organizzazione del sistema nei suoi diversi livelli, e all'apporto del volontariato; e per un'analisi specifica sul percorso seguente fino alla riforma approvata nel 2012, che vede tra l'altro la riconferma del Servizio nazionale di protezione civile come sistema diffuso, a seguito di un periodo di forte accentramento, A. FIORITTO, *La riforma della protezione civile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 1059 ss.

⁴ Link consultato: <https://www.ilgiornaledellaprotezionecivile.it/riformaprociv/riformaprociv-cosa-cambia-per-il-volontariato-intervista-a-roberto-giarola-dpc>

⁵ Link consultato: <http://protezionecivile.regione.emilia-romagna.it/argomenti/volontariato>

coinvolto tra l'altro anche le rappresentanze delle Regioni, dei Comuni, e delle organizzazioni di volontariato.

Tale importante disposizione prevede, nella Sezione II, relativa alla disciplina della partecipazione del volontariato organizzato alle attività di protezione civile⁶, l'art. 35 dedicato esplicitamente ai gruppi comunali di protezione civile. L'articolo in questione dispone, al comma 1, che i Comuni possano promuovere la costituzione, con riferimento al proprio ambito territoriale, di un gruppo comunale di protezione civile composto esclusivamente da cittadini che scelgono di aderirvi volontariamente, quale ente del Terzo settore costituito in forma specifica, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, del D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

Risulta qui riscontrabile una specifica qualificazione del gruppo comunale di protezione civile, già anticipata in via generale dalla circolare del Dipartimento n. 01768/1994 sopra citata. Il D.Lgs. 117/2017 prevede esplicitamente che non sono enti del Terzo settore alcune specifiche organizzazioni (le amministrazioni pubbliche, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti), ad esclusione proprio dei soggetti operanti nel settore della protezione civile, che sono di conseguenza da considerarsi come enti del Terzo settore; gli stessi sono però appartenenti ad una sorta di genere specifico, in quanto è il medesimo D.Lgs. 117/2017 a prevedere all'art. 32 comma 4 che, proprio a questi ultimi soggetti, le norme in materia di organizzazioni di volontariato (con particolare riferimento alle risorse, all'ordinamento e all'amministrazione) di cui al capo I del medesimo decreto, si applicano nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile, e alla relativa disciplina si provvede nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge delega per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile 16 marzo 2017, n. 30.

La disposizione di cui sopra risulta parzialmente dettagliata nei capoversi successivi del comma. Con riferimento alla costituzione del Gruppo comunale di volontariato di protezione civile, si prevede infatti che la stessa sia deliberata dal Consiglio comunale, sulla base di uno schema-tipo approvato con apposita direttiva da adottarsi ai sensi dell'articolo 15, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e acquisito il parere del Comitato di cui all'articolo 42 che prevede, in particolare:

- a) che il Comune, mediante i propri uffici, cura la gestione amministrativa del Gruppo comunale e ne è responsabile;
- b) che all'interno del Gruppo comunale è nominato un coordinatore operativo dei volontari, referente delle attività di quest'ultimi, scelto dal Sindaco tra quelli che ottengono il maggior numero di consensi degli aderenti al Gruppo comunale.

La norma esplicita un aspetto mai esplicitamente chiarito dalla normativa nazionale, ovvero il funzionamento interno dei gruppi comunali di protezione civile, con riferimento alla gestione amministrativa e al coordinamento.

Relativamente alla prima questione, la gestione amministrativa (e di conseguenza contabile) viene esplicitamente assegnata all'ente che ha costituito il gruppo, che ne

⁶ Con riferimento al volontariato di protezione civile nel nuovo Codice, si veda G. VISCONTI, *Nuovo Codice della Protezione civile: la disciplina del volontariato organizzato, in Cooperative e enti non profit*, 2018, 7, 16 (1)

detiene al tempo stesso la responsabilità; tale ente di conseguenza risulterà l'unico responsabile delle procedure amministrativo-contabili del gruppo. Questa disposizione risulta riportare nell'ambito del perimetro pubblico tutte le attività gestionali necessarie per il funzionamento del gruppo, ivi comprese le procedure di approvvigionamento di beni e servizi: non sarebbe infatti legittima una gestione amministrativa curata da uffici di una pubblica amministrazione senza applicare la normativa vigente in materia di contratti pubblici.

In merito al coordinamento, in luogo delle disposizioni in materia di amministratori delle organizzazioni di volontariato di cui al D.Lgs. 117/2017, viene previsto che sia il Sindaco a designare un coordinatore operativo e referente tra i volontari del gruppo, pur in presenza di un vincolo, ovvero la scelta tra i volontari che avranno ottenuto il maggior numero di consensi degli aderenti, presupponendo dunque al tempo stesso una forma democratica di attribuzione di consenso da parte di tutti i volontari del gruppo stesso, e la discrezionalità del Sindaco nell'attribuzione della nomina. Per la verità, tale disposizione non ha trovato il favore del Consiglio di Stato⁷, il quale nel suo parere ha rilevato come il riferimento ai "*principi di democraticità*" non risulti adeguato a individuare le persone più capaci tecnicamente di gestire il coordinamento dei volontari, suggerendo di sostituire l'espressione in parola con una più idonea allo scopo, ad esempio "*individuato in base a requisiti di professionalità e di esperienza*"; è evidente che il mantenimento della forma originaria sia stato funzionale al coordinamento con il Codice del terzo settore sopra richiamato, con un principio democratico "temperato" dal ruolo del Sindaco che viene individuato (e, si presume, revocato) dal Sindaco.

Risulta chiaro come queste disposizioni costituiscano in ogni caso criteri minimi per l'emanazione della successiva direttiva di approvazione dello schema-tipo (di regolamento o statuto del gruppo), che dovrà necessariamente fornire ulteriori indicazioni di dettaglio, ed alla quale si dovranno adeguare gli enti locali che avessero già costituito tale tipologia di gruppo, o che lo intendano costituire. Fino all'emanazione della direttiva non si prevedono adempimenti, in quanto l'articolo 15, comma 5 del decreto prevede esplicitamente che, fino alla pubblicazione delle direttive stesse, restano in vigore le direttive e gli altri provvedimenti adottati ai sensi della previgente normativa in materia di protezione civile.

Infine, il comma 2 prevede infine che, al fine di essere integrati nel Servizio nazionale, i Gruppi comunali si iscrivono negli elenchi territoriali gestiti dalle Regioni e dalle Province autonome, come già effettuato ordinariamente sulla base delle disposizioni previgenti.

Per meglio comprendere tali previsioni, è opportuno fare riferimento alla relazione illustrativa che ha accompagnato lo schema di decreto⁸. Nella stessa viene infatti rimarcato che "*per quanto concerne i Gruppi comunali di protezione civile, fino ad oggi semplicemente previsti dalla vigente disciplina, ma non oggetto di una precisa qualificazione, in coerenza con le citate disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore, se ne assicura l'uniforme organizzazione e se ne precisa la natura, distinguendo in modo netto gli aspetti propri dell'Amministrazione comunale di riferimento, che lo*

⁷ Sez. cons. atti norm., 19 dicembre 2017, n. 2647

⁸ Relazione disponibile sul sito internet istituzionale della Camera dei Deputati:

http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0479_F001.pdf&leg=XVII

istituisce con atto del Consiglio, come già oggi accade, ma da uniformare ad uno schema-tipo da adottare con direttiva ex art. 15, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Comitato di cui al successivo art. 42, e quelli afferenti alla dimensione volontaristica della partecipazione dei cittadini. Gli aspetti gestionali sono rimessi, nella loro totalità, alla sfera pubblica, nel quadro dell'articolazione comunale. La componente volontaria concorre all'individuazione del proprio coordinatore operativo da parte del Sindaco.”

3. La circolare DPC/VSN/45427 del 6 agosto 2018.

Nel presente quadro, ancora incompleto in attesa dell'emanazione delle ulteriori disposizioni attuative, va a collocarsi la circolare del Capo Dipartimento di Protezione Civile DPC/VSN/45427 del 6 agosto 2018 “Manifestazioni pubbliche: precisazioni sull'attivazione e l'impiego del volontariato di protezione civile”. Tale nota, partendo da una ricognizione delle nuove esigenze e disposizioni in materia di grandi eventi e pubblica sicurezza⁹, fa riferimento a quanto previsto dal nuovo Codice più volte citato, ed in particolare al suo art. 16 che esclude dall'azione di protezione civile gli interventi e le opere per eventi programmati o programmabili in tempo utile che possano determinare criticità organizzative, ammettendo tuttavia che le articolazioni territoriali delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale possono assicurare il proprio supporto limitatamente ad aspetti di natura organizzativa e di assistenza alla popolazione.

La partecipazione delle organizzazioni di volontariato di protezione civile alle manifestazioni pubbliche è suddivisa dalla circolare tra due tipologie: la partecipazione in ambiti non riconducibili a scenari di protezione civile, e la partecipazione in qualità di struttura operativa del Servizio nazionale della protezione civile.

Sintetizzando i relativi aspetti operativi di dettaglio, si può affermare che nel primo caso, l'organizzazione di volontariato si relaziona direttamente con gli organizzatori di tale manifestazione, eseguendo attività lecite e compatibili con l'oggetto associativo definito dallo statuto, non intervenendo tuttavia in qualità di struttura operativa del Servizio nazionale della protezione civile, escludendo di conseguenza benefici, identificazione (emblemi, divise, ecc) ed altri aspetti propri del sistema di protezione civile.

Nel secondo caso, invece, l'organizzazione di volontariato viene mobilitata a cura delle Autorità di protezione civile preposte, nell'ambito di scenari a rilevante impatto locale, svolgendo attività specificatamente individuata in tal senso (supporto organizzativo e di segreteria nelle strutture di coordinamento, attività socio-assistenziale, soccorso e assistenza sanitaria, pasti per assistenza alla popolazione, informazione alla popolazione), escludendo esplicitamente attività che non possono essere svolte da tali organizzazioni (ad es. controllo del territorio, controlli di prefiltraggio, servizio antincendio non collegato agli incendi boschivi, ecc.).

Dando per scontato che l'impiego delle organizzazioni di volontariato in scenari di protezione civile propriamente definiti (rischio idraulico, assistenza alla popolazione,

⁹ Si vedano in tal senso le disposizioni del Ministero dell'Interno: n. 555/OP/0001991/2017/1 (c.d. “Circolare Gabrielli”) del 7 giugno 2017; n. 11001/110(10) del 28 luglio 2017 (c.d. “Direttiva Morcone”); n. 11001/1/110/(10) del 18 luglio 2018 (c.d. “Direttiva Piantadosi”).

incendi boschivi, ecc.) è soggetto a disciplina specifica e a modalità operative ormai consolidate nel corso degli anni, la circolare mira quindi a fornire una soluzione a criticità gestionali che si sono via via verificate nell'uso di tali organizzazioni in occasione di manifestazioni pubbliche, con specifico riferimento ad ambiguità presenti, da un lato, nel ruolo del volontariato di protezione civile, non presentando i volontari alcuna attribuzione specifica ad es. in materia di pubblica sicurezza¹⁰, e dall'altro, nell'impiego del volontariato in maniera potenzialmente impropria da parte di organizzatori di manifestazioni ma anche di amministrazioni locali, sempre più probabile in particolar modo dopo le recenti disposizioni in materia di pubblica sicurezza citate in precedenza.

Venendo ai gruppi comunali di protezione civile, la disciplina è, in questo caso, parzialmente chiarita in via diretta dalla circolare, almeno con riferimento alla prima tipologia di intervento (ambiti non riconducibili a scenari di protezione civile): in questo caso viene infatti stabilito che, nelle more dell'adozione della direttiva di cui all'art. 35, relativa cioè allo schema-tipo da impiegarsi per la deliberazione di Consiglio comunale di costituzione dei gruppi come si è visto sopra, le condizioni per procedere in termini di liceità, nonché di compatibilità e coerenza con l'oggetto associativo, dovranno essere oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione comunale, anche ai fini dell'impiego di mezzi ed attrezzature a quest'ultima riconducibili.

La circolare implica di conseguenza che lo schema-tipo, e di conseguenza lo statuto, dovrà disporre anche in merito all'assunzione di decisioni in merito alla realizzazione di attività da parte dei gruppi in occasione di tali eventi; al tempo stesso, tuttavia, la soluzione da adottarsi nelle more dell'adozione di tali provvedimenti pone in capo all'Amministrazione comunale tali valutazioni, implicando inoltre che le strumentazioni e dotazioni dei gruppi risultano in ogni caso riconducibili alla stessa; in tal senso, potrebbe anticipare aspetti da inserire nello schema-tipo, in merito alle responsabilità e all'assetto patrimoniale dei beni dei gruppi, pur senza esplicitarli in questa occasione.

4. Conclusioni.

Le prime disposizioni sopra commentate forniscono elementi significativi per l'inquadramento dei gruppi comunali di protezione civile, raccordandosi in maniera ancora più forte con la disciplina normativa in materia di terzo settore e fornendo alcune prime indicazioni importanti per indirizzarne l'impiego in situazioni particolari quali le manifestazioni pubbliche. Tuttavia, risultano alcuni punti di particolare importanza che la direttiva da emanarsi dovrà auspicabilmente chiarire.

Innanzitutto, l'esplicitazione della natura giuridica del gruppo, intesa come qualificazione organica interna alla struttura comunale, o con altre caratteristiche, ed i conseguenti aspetti patrimoniali. Tale chiarificazione sarà infatti quanto mai necessaria per la titolarità di beni e servizi (da reperire a cura dell'Amministrazione con procedure ad evidenza pubblica), per determinare se il gruppo potrà detenere mezzi ed attrezzature

¹⁰ La tesi prevalente in dottrina qualifica il volontario di protezione civile come "semplice" incaricato di pubblico servizio *ex art. 358 CPP*; sul punto si veda anche *C. DE STEFANIS, A. QUERCIA, Enti no profit - prontuario operativo - VI edizione, Maggioli Editore, 2014*

propri, o se dovrà impiegare gli stessi messi a disposizione dall'ente, e con quali modalità.

Un secondo aspetto da chiarire riguarda il coordinatore operativo dei volontari, ed in particolare le modalità di quantificazione della soglia per il "maggior numero di consensi" nella designazione dei nominativi dei volontari tra i quali il Sindaco dovrà procedere all'individuazione, ed i relativi spazi di discrezionalità nella scelta e nella revoca da parte del primo cittadino, tenendo conto anche delle osservazioni del Consiglio di Stato.

Inoltre, risulterebbe opportuno un raccordo tra l'art. 36 del Codice con le disposizioni in materia dell'esercizio associato della funzione di protezione civile da parte delle unioni di comuni, di cui all'art. 12, comma 6 della medesima norma, che prevede che tale funzione possa essere conferita alle unioni secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 112 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio)¹¹.

Infine, è da tracciare in maniera chiara il modello organizzativo e decisionale da adottarsi, con una ripartizione da operare tra Amministrazione comunale e coordinatore operativo dei volontari, con particolare riferimento ai poteri decisionali e al regime della competenza e delle responsabilità. Ciò al fine di ribadire, da un lato, la centralità delle strutture comunali di protezione civile con le relative funzioni tecnico-amministrative quali componenti del Servizio nazionale di protezione civile, e dall'altro, il fondamentale ruolo dei gruppi comunali di volontariato quale struttura operativa del medesimo Servizio a livello locale¹².

Nella consapevolezza del gravoso impegno delle strutture competenti a causa delle situazioni emergenziali venutesi a creare già nei primi mesi della vigenza del nuovo Codice, che ne hanno immediatamente visto l'applicazione, è auspicabile in ogni caso che la direttiva relativa allo schema-tipo per la costituzione dei gruppi comunali di protezione civile sia adottata non appena possibile, al fine di completare a livello locale un sistema complesso ma integrato, secondo i principi costituzionali (art. 118), declinati esplicitamente nel nuovo codice, di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

¹¹ La L. 56/2014 richiamata ha già visto un primo riassetto delle funzioni di protezione civile tra il livello regionale e quello locale che ha comportato un significativo processo di revisione e riallocamento delle stesse nella quasi totalità delle regioni, presentando un esito finale alquanto differenziato, come risulta dal rapporto di ricerca ISSIRFA *Gli Enti Locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione, 2017*. Con riferimento allo specifico tema delle funzioni di protezione civile nelle unioni di comuni dopo la L. 56/2014, si veda invece: A. POGGI, *Unione e fusione di Comuni*, in F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014, pp. 101-130

¹² Sul tema della funzione fondamentale in materia di protezione civile svolta direttamente dai comuni dalla quale non si può derogare o rinunciare, si veda ANCI Emilia-Romagna – Area Protezione Civile, "D.Lgs. 2 gennaio 2018 n. 1 – Codice della protezione civile - Nota di lettura sintetica, link http://www.anci.emilia-romagna.it/content/download/5154/55913/file/Nota_Lettura_ANCI_ER_Nuovo_Codice_Protezione_Civile.pdf