

14-16.4-2

MODULARIO
P.C.M. - P.C. - 9



Regione Autonoma della Sardegna
Ufficio di Gabinetto della Presidenza
Prot. Entrata del 26/06/2009
nr. 0003263
Classifica: XIV.16.4

Mod. 9
- ATG
- DG

Roma, 22/6/2009

*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE



On.le Ugo CAPPELLACCI
→ Presidente della
Regione Autonoma della Sardegna

Prot. N° DPC/VREI/41663

e, p.c. al Prefetto di CAGLIARI

Risposta al Foglio del

N°

Oggetto: funzioni di protezione civile e impiego del volontariato

Sono pervenute a questo Dipartimento alcune segnalazioni riguardanti la tendenza da parte di talune unità di Polizia Locale di Comuni della Regione Autonoma della Sardegna all'impiego sistematico delle associazioni di volontariato di protezione civile in attività di supporto alle funzioni proprie dei Corpi di Polizia Locale.

Tale impiego troverebbe fondamento nella Legge Regionale 22 agosto 2007, n. 9, recante 'Norme in materia di polizia locale e politiche regionali per la sicurezza'. In particolare si ricorre al disposto dell'art. 8, che prevede, tra l'altro, che la regione valorizza 'il contributo dato dalle organizzazioni di volontariato, in collaborazione con la polizia locale e le altre autorità preposte, al presidio del territorio regionale, agli interventi di protezione civile e di tutela dell'ambiente' (comma 1) e che l'utilizzazione delle predette associazioni 'da parte della polizia locale nello svolgimento di attività proprie è ammessa in occasione di particolari manifestazioni o altri eventi che possono comportare pericolo per l'incolumità pubblica. I volontari [...] operano alle dirette dipendenze dell'operatore di polizia locale presente più alto in grado'.

Al riguardo, si ritiene che la richiamata disposizione vada considerata nel complessivo contesto della L.R. 9/2007 che individua due ambiti operativi ben separati e distinti: da una parte le azioni volte alla 'alla prevenzione delle attività illecite, alla sicurezza del territorio ed all'ordinata convivenza civile' (art.1, comma 2) e dall'altra quelle di protezione civile, alle quali sono chiamate a partecipare 'la polizia locale e le associazioni di volontariato', secondo le competenze stabilite per la Regione e gli enti locali dal capo VII del titolo III della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9, recante 'Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali'.

Tale separatezza di ambiti viene ulteriormente sottolineata dal comma 4 dell'art 7 della citata L.R. 9/2007, laddove, trattando del programma regionale di interventi per la realizzazione del sistema integrato per la sicurezza e la tutela sociale del territorio regionale, precisa che il programma 'individua i raccordi e le modalità di integrazione degli interventi in esso previsti con le politiche regionali in materia di [...] protezione civile'.

Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di protezione civile, peraltro, i corpi di Polizia Locale si configurano come una delle diverse strutture operative chiamate ad operare, come ben precisa il successivo art. 10, comma 1, lett. e) che stabilisce che lo svolgimento di funzioni di soccorso in caso di calamità, disastri o altri eventi si colloca nell'ambito dell'azione di 'collaborazione nelle attività di protezione civile di competenza dell'ente di appartenenza'. Le attività di protezione civile, quindi, sono e restano di competenza dell'ente, segnatamente dei Comuni e delle relative ed eventuali forme associate, che per realizzarle si possono avvalere, tra l'altro, delle associazioni di volontariato di protezione civile nonché della Polizia Locale, ciascuno nei propri ambiti di operatività ed autonomia funzionale.

E, d'altronde, così non poteva che essere, dal momento che con grande chiarezza anche gli articoli 69 e 70 della L.R. 9/2006, nel recepire i principi sanciti dal decreto legislativo n. 112/1998 in materia di protezione civile, hanno previsto che alla Regione Sardegna competano le funzioni in materia di 'programmazione, indirizzo e coordinamento degli interventi di organizzazione ed utilizzo del volontariato' (comma 1, lett. c) e che ai Comuni siano conferite, tra l'altro, le funzioni in materia di 'attivazione dei primi soccorsi alla popolazione e degli interventi urgenti necessari a fronteggiare l'emergenza' (comma 6, lett. d) e di 'vigilanza sull'attuazione dei servizi urgenti da parte delle strutture locali di protezione civile'.

L'impianto della normativa regionale, quindi, ben interpreta i cardini della disciplina di indirizzo nazionale (la legge 24 febbraio 1992, n. 225 e il già richiamato d. Lgs. N. 112/1998) che puntualizza, in particolare:

- la peculiarità delle funzioni di protezione civile e la netta distinzione rispetto ad altre e generiche funzioni amministrative in materia di controllo sociale e territoriale;
- l'attribuzione delle funzioni in materia di protezione civile all'ente locale; segnatamente al Comune, nella persona del Sindaco, qualificato come autorità di protezione civile, e non ad organi o corpi tecnici da esso dipendenti;
- l'autonomia e la specificità dell'attività del volontariato di protezione civile rispetto ad altre libere forme associative rivolte verso altre e distinte, seppur contigue, finalità.

Autonomia e specificità che costituiscono il fondamento del regolamento sulla disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile approvato con il D.P.R. 194/2001, allorché istituisce appositi registri per censire dette associazioni, distinti da ogni altra forma di registrazione, censimento o accreditamento relativa alle generiche organizzazioni del vasto universo del volontariato.

Preme, in questa sede, richiamare l'attenzione in particolare sulla necessità di mantenere ben presente il confine che separa le attività di protezione civile, al cui svolgimento concorrono le associazioni di volontariato 'di protezione civile', dalle altre attività di competenza comunale e locale, in particolare quelle in materia di controllo del territorio e di sicurezza. Confine che è stato più volte ribadito da questo Dipartimento con le circolari DPC/DIP/0007218 del 7 febbraio 2006, DPC/DIP/0008137 del 9 febbraio 2007, DPC/VRE/0016525 dell'11 marzo 2008 e, da ultimo, anche in occasione dell'avvio del dibattito parlamentare sul decreto-legge 11/2009, DPC/CG/0018461 del 10 marzo 2009 che, ad ogni buon fine, si allega alla presente. Tale ultima disposizione chiarisce, in particolare, che l'eventuale partecipazione di aderenti ad associazioni di volontariato di protezione civile alle azioni volte a preservare la sicurezza urbana o ad impedire situazioni di disagio sociale deve essere a titolo strettamente personale e, comunque, senza l'utilizzo di simboli, emblemi, mezzi o attrezzature riconducibili alla protezione civile, pena l'avvio della procedura di cancellazione delle organizzazioni interessate dai predetti registri, con conseguente esclusione dall'applicazione dei benefici normativi previsti dal citato D.P.R. 194/2001.

Ciò premesso, è di tutta evidenza che l'eventuale concorso delle associazioni di volontariato di protezione civile alle 'attività proprie' dei corpi di Polizia Locale, prevista dall'art. 8, comma 2, della L.R. 9/2007 sia da considerare con estrema cautela, quale attività residuale e comunque non prioritaria per le associazioni di volontariato di protezione civile eventualmente coinvolte.

Tanto più che, in tali frangenti, la normativa regionale citata sottopone l'azione dei volontari 'alle dirette dipendenze dell'operatore di polizia locale più alto in grado', costituendo, in tal modo, un improprio e del tutto straordinario rapporto di subordinazione del volontario all'organo tecnico pubblico che, non essendo contemplato nella disciplina di protezione civile, non può che costituire una condizione eccezionale e temporalmente limitata allo stretto indispensabile. Disciplina che, come già sottolineato, pone le funzioni di protezione civile a livello locale in capo all'Ente (il Comune) ed al suo vertice istituzionale (il Sindaco), prevedendo che si sviluppino con le modalità del 'coordinamento' e non con quelle della diretta gestione, tanto meno da parte di una struttura tecnica subordinata e dipendente dell'Ente medesimo.

Il volontariato di protezione civile, infatti, concorre e partecipa alle attività di protezione civile, ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 225/1992, nell'ambito delle azioni di coordinamento (e non di subordinazione) che caratterizzano il sistema nazionale della protezione civile. Al volontariato può essere certo richiesta un'attività da parte dell'autorità locale di protezione civile (il Sindaco), e le associazioni interessate potranno concorrere a svolgerla nell'ambito della propria autonomia organizzativa ed operativa.

Per queste ragioni, al fine di chiarire gli equivoci interpretativi insorti e già segnalati a questo Dipartimento nonché per governare opportunamente le iniziative che, a livello locale, possono innestarsi sull'applicazione delle disposizioni regionali summenzionate, si richiede di impartire precise disposizioni ai Sindaci, nell'esercizio dei poteri di indirizzo spettanti alla Regione, per chiarire che l'eventuale richiesta di concorso ad attività proprie dei corpi di Polizia Locale rivolta ad associazioni di volontariato di protezione civile sia limitata alle sole situazioni eccezionali che, come prevede l'art. 8, comma 2, della L.R. 9/2007, comportino tangibili pericoli per la pubblica incolumità, che sia temporalmente delimitata allo stretto indispensabile e che, soprattutto, nell'esercizio delle attività richieste l'organo di Polizia Locale svolga il ruolo a lui attribuito nella forma del 'coordinamento' e non in quella della direzione o della subordinazione.

Confidando nell'attenzione e nella condivisione di quanto esposto, si rappresenta che questo Dipartimento seguirà con particolare attenzione l'evoluzione della situazione.

Il Capo del Dipartimento
Guido Bertolaso



All.1