

ROMA



Dipartimento Protezione Civile di Roma Capitale

---



# WEBINAR

## LA NUOVA DIRETTIVA PER LA COSTITUZIONE DEI GRUPPI COMUNALI DI PROTEZIONE CIVILE

---

**21 febbraio 2023**  
**GIUSEPPE NAPOLITANO**

*Dipartimento Protezione Civile*  
Tel. 0667109232 - 0667109249  
Piazza di Porta Metronia, 2 – 00183 Roma  
[protocollo.protezionecivile@pec.comune.roma.it](mailto:protocollo.protezionecivile@pec.comune.roma.it)

Fondamento e limite  
del Gruppo  
Comunale di  
protezione Civile



# ART. 35 (D.Lgs 1/2018)

## Gruppi comunali di protezione civile

- (Comma 1) I Comuni **possono** 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 decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. La costituzione del Gruppo comunale di volontariato di protezione civile è **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 individuato, secondo i principi di democraticità, un coordinatore operativo dei volontari, referente delle attività di quest'ultimi, e sono altresì individuate la durata e le modalità di revoca del coordinatore.**

Cominciamo con il chiarire che il Gruppo Comunale ha natura «ibrida»

La norma fornisce alcune indicazioni importanti:

*«la gestione amministrativa e di conseguenza contabile, ivi compresa quella derivante da raccolte fondi, viene esplicitamente assegnata, nella sua totalità, all'ente che ha costituito il Gruppo comunale e che ne detiene al tempo stesso la responsabilità. Tale ente, di conseguenza, è l'unico responsabile delle procedure amministrativo-contabili del Gruppo comunale».*



Direttiva Gruppi, pag.6.

La norma fornisce alcune indicazioni importanti:

*«la gestione amministrativa e di conseguenza contabile, ivi compresa quella derivante da raccolte fondi, viene esplicitamente assegnata, nella sua totalità, all'ente che ha costituito il Gruppo comunale e che ne detiene al tempo stesso la responsabilità. Tale ente, di conseguenza, è l'unico responsabile delle procedure amministrativo-contabili del Gruppo comunale».*

Sto pensando alle raccolte fondi...  
«Regolamento comunale sponsorizzazioni»  
o articolo 7 codice del terzo settore?

A me pare evidente che l'unicità della gestione amministrativa e contabile in capo al comune, si trascina le regole comunali tutte (regolamento sponsorizzazioni, PTPCeT, etc.)

Ma abbandoniamo questo dettaglio..



Art. 7 Dlgs 267/2000:

*«Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni».*

Perchè la  
Direttiva parla  
di  
regolamento?

Esigenza di simmetria giuridica con  
l'Ordinamento degli Enti Locali

Il Regolamento è anche lo strumento per fare in modo che, dal punto di vista autoritativo, il Sindaco possa esercitare la sua «Golden Share» ed il «responsabile» far valere i propri poteri di «sollecitazione, coordinamento, impulso e verifica».



## Tornando al «confine normativo»

Costituiscono, altresì, elementi fondamentali del **Regolamento** del Gruppo comunale di volontariato di protezione civile le seguenti prescrizioni di cui all'articolo 21 del Codice del Terzo Settore, in quanto applicabili ai predetti gruppi comunali:

- a) la denominazione, così formulata: “*Gruppo comunale di volontariato di protezione civile del Comune di.....*”;
- b) l'assenza di scopo di lucro previsione di attività e azioni spontanee e gratuite;
- c) le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale perseguite, conformemente all'articolo 5, comma 1, lettera y) del Codice del Terzo Settore;
- e) i diritti e gli obblighi dei volontari effettivi;
- f) i requisiti per l'ammissione di nuovi volontari effettivi e la relativa procedura, secondo criteri non discriminatori, coerenti con le finalità perseguite e l'attività svolta nonché le procedure per la perdita dei requisiti di volontario effettivo;
- g) la durata e le modalità di elezione revoca del coordinatore;

## Tornando al «confine normativo»

Nello schema di regolamento sono altresì indicate le modalità in cui il Comune cura la gestione amministrativa del Gruppo comunale rendendo disponibile una sede operativa idonea e regolando la gestione del relativo patrimonio.

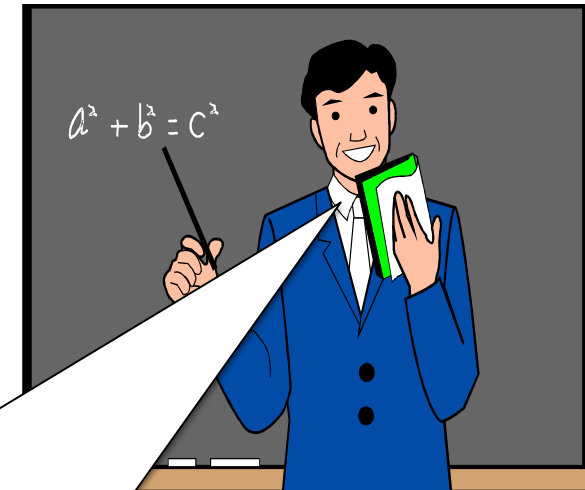
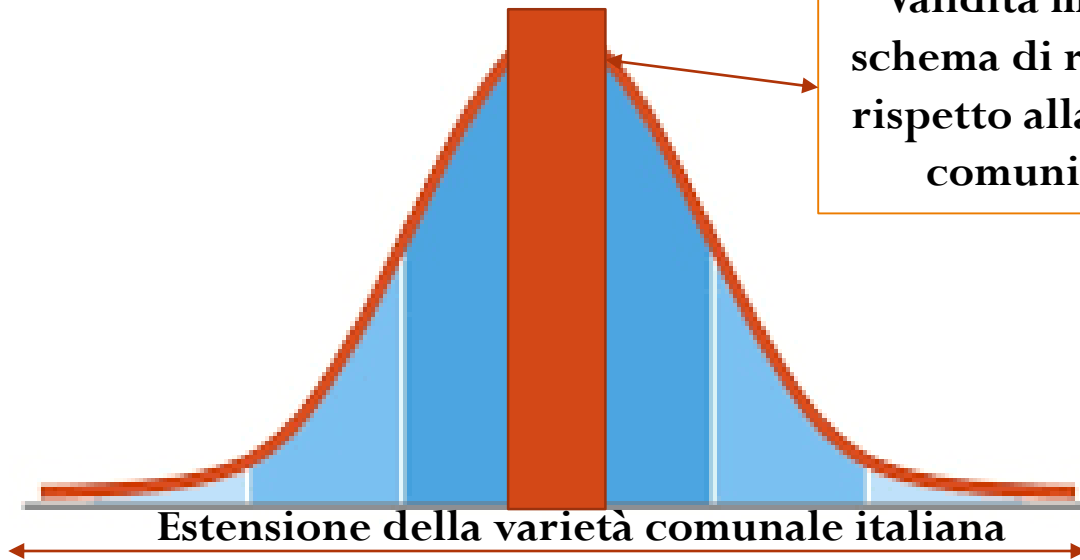
Il Regolamento del Gruppo comunale di volontariato di protezione civile, deliberato dal Consiglio comunale, potrà riportare o rinviare a un successivo atto la specifica e dettagliata disciplina in merito alle modalità di organizzazione e alle specifiche attività del GCVPC.

Il Gruppo Comunale, secondo le disposizioni regionali, dovrà essere iscritto all'elenco territoriale del volontariato di protezione civile e potrà aderire, qualora costituiti, ad organismi di volontariato, quali coordinamenti e consulte, operanti nell'ambito della protezione civile ed iscritti all'elenco territoriale.



## Un'idea grafica della libertà di azione comunale.

Validità media dello schema di regolamento rispetto alla varietà dei comuni italiani.



In tal senso, lo schema di regolamento va vissuto, da ogni comune, con «libertà» (nei limiti della Legge).

Per la parte non vincolante, come una traccia libera, da adattare alla realtà socio economica

Un'applicazione della «differenziazione e adeguatezza».

# Arrivando alla conclusione....

Focalizziamo su alcuni articoli dello schema di regolamento...

## Art. 16 - Norme amministrative e finanziarie

- 1) Il Comune, mediante i propri uffici, cura la gestione amministrativa del GCVPC comunale, in conformità a quanto previsto dall'articolo 35, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 1 del 2018.
- 2) Nel bilancio del Comune di riferimento sono previsti:
  - a. Capitoli di entrata in cui saranno introitate le somme eventualmente provenienti da contributi, Enti, sponsorizzazioni, donazioni ecc...
  - b. Capitoli di spesa su cui dovranno essere previsti i fondi sui quali verranno imputati gli oneri relativi all'attività di gestione del GCVPC.
- 3) Tali risorse saranno assegnate e gestite secondo quanto disposto dalle normative in materia.
- 4) Il Comune ai sensi del comma 1) provvede al deposito degli atti e all'aggiornamento delle informazioni al RUNTS, ai sensi dell'articolo 20 del d.m. n.106/2020, in quanto compatibile.



# Arrivando alla conclusione....

Focalizziamo su alcuni articoli dello schema di regolamento...

## Art. 15 - Sede Operativa, attrezzature/dotazioni tecniche, vestiario e DPI

- 1) Il Comune di riferimento assegna al GCVPC una sede operativa.
- 2) **I volontari del Gruppo sono autorizzati all'uso dei locali, dei materiali, dell'abbigliamento tecnico, delle attrezzature e dei veicoli comunali loro affidati, secondo la specifica disciplina del Comune, in maniera compatibile con l'operatività del Gruppo, per l'espletamento dei compiti di protezione civile disposti dalla struttura di protezione civile comunale. Le spese ordinarie e straordinarie di manutenzione della stessa sono a carico del Comune di riferimento.**
- 3) Il Comune, **con specifiche modalità dallo stesso definite**, fornisce al GCVPC mezzi e attrezzature tecniche ritenute necessarie e idonee allo svolgimento delle attività del GCVPC.
- 4) Il volontario può utilizzare tutti i mezzi e le attrezzature, a disposizione del GCVPC, secondo le procedure operative e le indicazioni del Coordinatore operativo, fatto salvo il possesso dello stesso di competenze accertate, abilitazioni, certificazioni specifiche e, qualora richieste, patenti di guida.
- 5) Gli oneri relativi a manutenzioni, riparazioni ed assicurazioni sono a carico del Comune di riferimento, che esercita la funzione di controllo del buon impiego e conservazione dei beni.
- 6) Il Comune si rivale sui responsabili per i costi derivanti da eventuali danni causati da uso improprio e negligenza da parte dei volontari iscritti.
- 7) Al GCVPC possono essere concesse in uso attrezzature tecniche e mezzi resi disponibili al Comune da parte di altri Enti.



La palla passa al Piano, ma ancor di più alla  
«struttura comunale di Protezione Civile»

**È un tema da far collimare con la competenza gestionale**

*Dal mio punto di vista il «gruppo comunale» non bypassa la «struttura professionale comunale», ma resta subordinata alla stessa, non solo per il principio coordinamentale, ma anche per la dipendenza «giuridico-amministrativo contabile»*



La palla passa al Piano, ma ancor di più alla  
«struttura comunale di Protezione Civile»

**Rispetto del volontariato e dei volontari, ma non  
«Anarchia» con beni comunali.**

*L'equilibrio è difficile e delicato.  
Organismo del terzo settore, con  
regole di gestione pubblica:  
Parallelismo tra atti civilistici e atti  
autoritativi.*

**La Legge 241/1990 contempla questo  
sistema di equilibrio.**



# La Legge 241 / 1990 contempla questo sistema di equilibrio.

Articolo 1. (Principi generali dell'attività amministrativa)

1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.
  - 1-bis. La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente.
  - 1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge.
2. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.
  - 2-bis. I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.

Concludendo:  
**Direttiva Gruppi Comunali**

**Opportunità, non limite!**

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**

