

**Avv. CINZIA ALESIANI**

VIA VITTORIO AMEDEO II, 19 - TORINO  
TEL. 011 518.71.19 r.a. / 518.45.30 - FAX 011 515.87.14

Indirizzo E-mail: c.alesiani@virgilio.it

Torino, 26 luglio 2010

Spett.le  
CSV - Società Solidale  
C.a. Presidente Giorgio Groppo

**OGGETTO: Protezione Civile**

Il presente parere in merito alla nota 29/04/2010 del Prefetto di Cuneo avente a oggetto *"Organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile. Criteri per l'impiego del personale volontario e delle attrezzature di protezione civile in occasione di eventi e manifestazioni di particolare rilevanza"*.

Al riguardo non appare inutile ricordare quali siano, secondo la Corte Costituzionale e la giurisprudenza amministrativa, i presupposti di legittimità e le finalità della legislazione c.d. "emergenziale".

La Corte Costituzionale ha ricordato che, con la legge 24/02/1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), il legislatore statale *"ha rinunciato a un modello centralizzato per un'organizzazione diffusa a carattere policentrico"* (C. Cost. n. 129 del 2006 e n. 327 del 2003). In tale prospettiva, le competenze e le relative responsabilità sono state ripartite tra i diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle tipologie di eventi, ex art. 2 della legge 225/1992, che possono venire in rilievo:

- Eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo da fronteggiare mediante interventi attuabili dagli enti e dalle amministrazioni in via ordinaria; (art. 2, comma 1, lettera a);
- Eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che impongono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera b);
- Calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità o estensione, richiedano mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera c).

Il medesimo modello organizzativo è stato riconfermato con la successiva legislazione: DPR 08/02/2001, n. 194 *"Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile"* (decreto che ha riconosciuto anche a livello normativo i gruppi comunali di protezione civile) e la legge della Regione Piemonte 14/04/2003, n. 7 *"Disposizioni in materia di protezione civile"*.

Ciò premesso, le attività predisposte per fronteggiare gli eventi di emergenza sono attuate a livello comunale da ogni singolo comune; a livello intercomunale da consorzi e associazioni tra comuni, dalle città metropolitane, dalle comunità collinari e dalle comunità montane; a livello provinciale, da ogni singola provincia coinvolta, a livello regionale quando risultano coinvolte due o più province, e infine a livello statale esclusivamente per gli interventi straordinari e le calamità naturali di cui all'art. 2,

*Studio Legale**segue n. 2*

comma 1, lettera c tramite le Prefetture competenti territorialmente e il Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le singole autorità amministrative, ciascuna per il proprio ambito di competenza territoriale, sono chiamate a regolamentare gli eventi cui all'art. 2 della legge 225/1992, mediante l'adozione degli atti amministrativi ritenuti più opportuni e necessari, ivi compreso l'intervento delle associazioni di volontariato di protezione civile territoriali.

Ma quando un evento può considerarsi calamitoso ?

La giurisprudenza amministrativa è concorde nel ritenere che la deliberazione dello stato di emergenza implichi l'esercizio di un'ampissima potestà discrezionale che trova un limite solo nell'effettiva esistenza di una situazione di fatto da cui derivi un pericolo in atto o possa derivare un pericolo all'integrità delle persone ovvero ai beni, agli insediamenti e all'ambiente e nella sua ragionevolezza, oltre che evidentemente nella impossibilità di poter altrimenti fronteggiare la situazione (C.d.S., sez. IV, 19/04/200, n. 2361; C.d.S., sez. VI, 8/03/2006, n. 1270).

Ad esempio per una situazione di traffico in una grande città del nord Italia si è affermato che la congestione della mobilità di una metropoli può legittimamente essere assunta a presupposto per la dichiarazione dello stato di emergenza. Infatti la legge 225/1992 prevede, quali presupposti dell'emergenza, non solo le calamità naturali ma anche altri eventi connessi all'attività dell'uomo, non delimitati né definiti tipologicamente, anche fronteggiabili in via ordinaria.

Il legislatore si è dunque basato su di un criterio oggettivo e cioè l'esistenza di una situazione che necessiti di interventi urgenti, indipendentemente dalla causa che l'abbia determinata, ovvero dall'eventualità che si tratti di una situazione endemica, come il traffico.

E' compito dell'autorità competente (a seconda dell'estensione dell'evento il sindaco, il presidente della comunità montana, il presidente della provincia, ecc.) verificare, utilizzando la propria discrezionalità amministrativa, se l'evento rientri tra quelli della protezione civile e predisporre le necessarie misure di prevenzione, protezione e gestione dell'emergenza.

Queste sono anche le indicazioni contenute nelle circolari firmate del capo Dipartimento della Protezione civile il 07/02/2006, 09/02/07 e 11/03/2008.

Le circolari, infatti, sottolineano la responsabilità delle varie autorità di protezione civile nel verificare se l'evento rientri nell'alveo dei compiti della protezione civile e in tale contesto le autorità dovranno *"prevedere l'impiego delle risorse necessarie per fronteggiare l'evento e, pertanto, richiedere l'impiego di volontari per l'espletamento delle specifiche attività previste"*, mentre fuori da tale contesto deve essere evitato da chiunque l'utilizzo dell'emblema della protezione civile.

In altre parole i volontari potranno utilizzare le divise e l'emblema della protezione civile solo nei casi in cui l'autorità di protezione civile ne abbia previsto espressamente l'impiego, assumendo in prima persona la responsabilità di dichiarare quel specifico evento come attività di protezione civile.

Merita, ad avviso di chi scrive, un ulteriore chiarimento la circolare 10/03/2009 dettata per definire i rapporti tra i gruppi di volontari della protezione civile e le così dette "ronde" normate dal ministro "Maroni" con il decreto legge 11/2009.

*Studio Legale**segue n. 3*

Il Dipartimento della Protezione civile, all'indomani dell'entrata in vigore del decreto legge, ha ritenuto opportuno distinguere i gruppi di volontari della protezione civile dalle associazioni di cittadini, non armati, nate per preservare la sicurezza urbana e le situazioni di disagio sociale; e in tale contesto ha vietato l'utilizzo di uniformi simboli, emblemi o altri segni distintivi della protezione civile alle c.d. "ronde".

Ancora, la stessa nota del Prefetto di Cuneo 29/04/2010, richiamando la predetta circolare e il decreto legge 11/09, vieta l'utilizzo delle divise della protezione civile ai volontari per "il controllo del territorio" ma nulla dice, e d'altra parte potrebbe dire, in merito agli eventi o manifestazioni ludico o sportive, infatti non è competenza del prefetto individuare quali eventi naturali o connessi all'attività umana debbano farsi rientrare tra quelli di competenza della protezione civile.

In conclusione, l'interpretazione che emerge dall'articolo pubblicato sulla stampa in data 10/07/2010 (No alla Protezione civile in eventi sportivi e sagre) non è supportata dal dettato letterale né delle circolari ministeriali, né della nota prefettizia: entrambe le autorità amministrative non hanno vietato a priori la possibilità per i sindaci, e le altre autorità territoriali, di avvalersi di gruppi di volontari della protezione civile qualora ritengano che l'evento rientri tra quelli di cui all'art. 2 della legge 225/1992.

Rimanendo a disposizione per eventuali chiarimenti si porgono distinti saluti

(Avv. Grazia Alesiani)

