

Agli Uffici del RUNTS

per il tramite della  
Commissione Politiche Sociali della Conferenza  
delle Regioni e delle Province autonome

E, p.c.:  
Al Dipartimento della protezione civile  
Al Forum nazionale del Terzo settore  
Al Csv-net

LORO SEDI

**Oggetto:** Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS) ed enti di protezione civile. Verifica della sussistenza delle condizioni per l'iscrizione al RUNTS.

Sono pervenuti a questa Direzione alcuni quesiti relativamente alle condizioni di iscrivibilità nel RUNTS dei gruppi comunali di protezione civile disciplinati dall'articolo 35 del d.lgs. n. 1/2018 (Codice della protezione civile), nonché delle altre forme di volontario organizzato di protezione civile previste dal successivo articolo 36.

Al fine di fornire agli Uffici regionali del RUNTS le indicazioni necessarie ad assicurare l'uniforme applicazione della normativa di cui al d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo settore), previa condivisione dei contenuti della presente con il Dipartimento della Protezione civile, appare utile operare una preliminare ricostruzione del quadro normativo di riferimento in tema di rapporti tra Terzo settore e protezione civile.

In attuazione del criterio direttivo contenuto nell'articolo 5, comma 1 lettera a) della legge n. 106/2016, ai sensi del quale l'armonizzazione e il coordinamento delle diverse discipline vigenti in materia di volontariato e di promozione sociale doveva essere compiuta dal legislatore delegato riconoscendo e favorendo la specificità delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge n. 266/1991 e di quelle operanti nella protezione civile, il Codice del Terzo settore ha previsto alcune disposizioni particolari, rinvenibili nell'articolo 4, comma 2 (in tema di direzione, controllo e coordinamento da parte dei cd. soggetti esclusi), nell'articolo 32, comma 4 (in tema di ODV) e nell'articolo 41, comma 6 (in tema di reti associative).

In particolare, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, l'esclusione dal perimetro del Terzo settore dei soggetti sottoposti a direzione, controllo e coordinamento da parte di pubbliche amministrazioni non si applica ai soggetti operanti nel settore della protezione civile, alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'articolo 32, comma 4.

L'articolo 32, comma 4, dopo aver ricordato che alle ODV che svolgono l'attività di protezione

civile (da intendersi, sulla base del richiamo recato dall'art. 5 comma 1 lett. y), ai sensi della legge n. 225/1992 e successive modificazioni), le disposizioni specifiche (contenute negli articoli dal 32 al 34 del Codice del Terzo settore) si applicano nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile, rinvia per la relativa disciplina al Codice della protezione civile, di cui al d.lgs. n.1/2018. Una specifica previsione, contenuta nell'ultimo periodo del comma in esame, esclude i gruppi comunali, intercomunali e provinciali di protezione civile dal computo ai fini dell'osservanza della disposizione riguardante i limiti di presenza di enti diversi dalle ODV nella composizione della base associativa delle ODV di secondo livello.

Infine, analogo rinvio al Codice della protezione civile si ha nell'articolo 41, comma 6 del d.lgs. n.117/2017, in tema di reti associative operanti nella settore della protezione civile.

Il Codice della protezione civile tratta del tema nel Capo V, dedicato alla partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di protezione civile. Viene in primo luogo in rilievo l'articolo 33, il quale, come si legge nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 1/2018, *“contiene disposizioni volte ad armonizzare la disciplina recentemente adottata con il Codice del Terzo settore con le esigenze di natura tecnico-operativa proprie del Servizio nazionale. A tal fine, si precisa, recependo quanto oggi previsto dall'art. 1 del D.P.R. 194/2001, che **per operare nel settore della protezione civile, è richiesta l'iscrizione nell'apposito Elenco nazionale**, alla cui tenuta provvedono il Dipartimento della protezione civile e le Regioni e Province autonome. Diversamente dal Registro unico degli enti del Terzo settore, l'Elenco nazionale ha finalità specificamente operativa, essendo preposto alla verifica di requisiti diversi, di natura tecnica, finalizzati ad assicurare che l'intervento del volontariato organizzato nell'intero ciclo delle attività di protezione civile avvenga in condizioni di sicurezza per i volontari stessi e per gli altri operatori e le popolazioni assistite. L'iscrizione nel Registro unico degli enti del Terzo settore, che resta fermo, regola gli aspetti organizzativi e strutturali dei relativi enti, indipendentemente dalle attività di interesse generale da essi svolte. L'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile, successivamente, opera una valutazione meramente tecnico-operativa, coerente con le esigenze peculiari del settore e la specificità dei compiti nei quali i volontari possono essere impiegati”*. Il medesimo articolo prevede per le reti associative operanti nel settore della protezione civile limiti dimensionali e di diffusione territoriale più ridotti rispetto a quelli previsti dall'articolo 41 del Codice del Terzo settore. Come evidenziato nella circolare di questo Ministero n.2/2021, *“la condizione per l'applicabilità, ai fini della qualificazione come reti, dei più ridotti requisiti dimensionali previsti dal Codice della protezione civile va individuata in capo a tali soggetti nel loro essere iscritti nell'Elenco nazionale della protezione civile, di cui all'articolo 34 del citato d.lgs. n.1/2018, non essendo sufficiente la mera previsione statutaria, nell'ambito dell'oggetto sociale, dell'attività di cui alla lettera y) dell'articolo 5 del d.lgs. n.117/2017.”*

Il medesimo articolo 33 del Codice della protezione civile rimette le modalità di raccordo tra il RUNTS e l'Elenco nazionale della protezione civile al provvedimento attuativo previsto ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo n. 117/2017, formalizzatosi poi nel D.M. n. 106 del 15 settembre 2020. Sotto il profilo procedurale, proprio al fine di assicurare detto coordinamento, il comma 1 dell'articolo 33 del d.lgs. n.1/2018 ha previsto che l'adozione del citato decreto attuativo fosse preceduta dall'espressione del parere del Dipartimento della Protezione civile (acquisito in data 16 luglio 2020).

L'articolo 35 del d.lgs. n. 1/2018 contiene la disciplina dei gruppi comunali di protezione civile, che vengono definiti quali ETS costituiti in forma specifica, giusto richiamo all'articolo 4, comma 2 del Codice del Terzo settore: a tali gruppi, caratterizzati da un significativo legame con l'ente locale, si

applica la deroga al divieto di direzione, controllo e coordinamento da parte delle PP.AA., sancito nel medesimo articolo 4, comma 2.

Il citato articolo 35 del d.lgs. n. 1/ 2018 assicura l'uniforme organizzazione di detti gruppi, prevedendone la costituzione con delibera del Consiglio comunale, sulla base di uno schema tipo approvato con apposita direttiva della Presidenza del Consiglio e improntato ai due seguenti principi:

- a) affidamento al Comune, come unico responsabile, tramite i propri uffici di tutti gli aspetti di gestione amministrativa;
- b) affidamento degli aspetti operativi ad un coordinatore dell'attività dei volontari, individuato secondo principi di democraticità all'interno del gruppo, per il quale sono definiti anche durata dell'incarico e modalità di revoca.

Quindi, gli aspetti gestionali sono rimessi, nella loro totalità, alla sfera pubblica, nel quadro dell'articolazione comunale. La componente volontaria assicura l'individuazione del proprio coordinatore operativo in modo democratico, coerentemente con la generale disciplina delle altre realtà di volontariato oggetto del citato D. Lgs. n. 117/2017. È salvaguardata la possibilità di costituire anche gruppi intercomunali e provinciali. Se i profili genetici e gestionali del gruppo comunale di protezione civile sono riconducibili al perimetro pubblico, il gruppo comunale si distingue dal Comune in termini di alterità funzionale: proprio quest'ultimo profilo deve portare ad escludere la configurabilità della situazione di incompatibilità prevista dall'articolo 17, comma 5 del Codice del Terzo settore, qualora il dipendente comunale sia al contempo volontario del gruppo comunale di protezione civile.

Nella logica del ricordato approccio uniforme, si prevede l'adozione, mediante direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di uno schema tipo di delibera istitutiva del gruppo comunale. L'articolo 36, infine, contempla la possibilità di prevedere altre forme di volontariato organizzato operanti nel settore della protezione civile, diverse dagli ETS e dai gruppi comunali, che possono acquisire la qualifica di ETS, in conformità a quanto previsto dal Codice del Terzo settore, rinviando anche in tal caso al successivo D.M. 106/2020 la disciplina di dettaglio.

Detta disciplina di dettaglio si compendia nella previsione dell'articolo 11 del citato D.M. n. 106/2020: il comma 1 stabilisce che gli enti possono indicare, in sede di iscrizione al RUNTS, tra le attività effettivamente esercitate, quella di protezione civile solo se previamente iscritti nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile. Parallelamente, gli enti già iscritti al RUNTS che conseguono successivamente l'iscrizione al predetto elenco, provvederanno ad aggiornare le informazioni sul RUNTS integrando l'elenco delle attività di interesse generale svolte con l'attività di protezione civile qualora la stessa, pur presente tra quelle statutarie, non fosse inizialmente tra quelle effettivamente esercitate. I gruppi comunali, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, sono iscritti nella sezione "Altri enti del terzo settore": per questi soggetti la condizione per l'iscrizione nel RUNTS è data dal rispetto della disciplina specifica prevista ai fini della loro costituzione nonché dall'iscrizione nell'Elenco nazionale di cui all'articolo 34 del d.lgs. n. 1/2018. Deriva da ciò che **gli uffici del RUNTS saranno chiamati ad accertare esclusivamente la regolarità formale dell'istanza di iscrizione del gruppo comunale di protezione civile, vale a dire la presenza dei dati e delle informazioni necessarie nonché la completezza e correttezza della documentazione allegata, senza svolgere alcun sindacato sui contenuti dello statuto del gruppo comunale di protezione civile.** Difatti, in questo caso, la natura amministrativa dell'atto di adozione dello statuto e le garanzie procedurali della formazione della volontà dell'ente locale sono atte ad assicurare la sussistenza dei profili di legittimità

sostanziale, che si traduce nella conformità dello statuto del gruppo allo schema - tipo contenuto nell'emananda direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 35, comma 1 del d.lgs. n. 1/2018; la centralità della funzione regolatoria assegnata alla direttiva medesima costituisce altresì la corretta chiave di lettura per gli adempimenti posti in essere da parte degli uffici del RUNTS nella fase temporale che precede la finalizzazione del predetto atto di indirizzo.

Pertanto, nel caso di gruppi comunali coinvolti nel processo di trasmigrazione, in quanto provenienti dai pregressi registri regionali del volontariato, gli uffici in indirizzo procederanno, nelle more dell'adozione della direttiva, all'adozione di un provvedimento di iscrizione nel RUNTS, immediatamente efficace, ma in cui sia menzionata la necessità di un successivo adeguamento dello statuto del gruppo ai contenuti della direttiva medesima, da effettuarsi secondo i termini e le modalità che saranno indicati nella direttiva stessa, a pena di cancellazione dal RUNTS in caso di inadempimento. Difatti, poiché la conformazione dell'assetto interno del gruppo comunale di protezione civile al quadro regolatorio ordinamentale si potrà effettivamente realizzare soltanto a seguito dell'adozione della direttiva, e secondo la tempistica in essa stabilita, non è esigibile, in assenza di tale atto di indirizzo, una regolarizzazione dello statuto del gruppo, in quanto dipendente da un fattore esterno alla volontà dell'ente (il cd. "*factum principis*", identificantesi appunto nella direttiva in argomento).

I restanti gruppi comunali di protezione civile, diversi da quelli cd. "trasmigrati", avranno cura di provvedere alla presentazione della domanda di iscrizione al RUNTS a seguito del recepimento nei propri statuti delle indicazioni contenute nell'emananda direttiva.

Diversamente è a dirsi per le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile, di cui all'articolo 36 del Codice della protezione civile, le quali potranno conseguire l'iscrizione al RUNTS a condizione che i rispettivi statuti siano conformi al Codice del Terzo settore, non essendo di per sé sufficiente l'atto presupposto dell'iscrizione nell'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile per determinarne il possesso dei requisiti necessari alla qualificazione come enti del terzo settore. Militano in tal senso due ragioni: la relazione illustrativa al d.lgs. n. 1/2018 recita che "*tali soggetti possano essere poi riconosciuti quali enti del Terzo settore, ove muniti dei necessari requisiti*", da valutarsi ai sensi del Codice del Terzo settore; il dato letterale dell'articolo 11 del D.M. n. 106/2020, il quale, al comma 2, a proposito dei gruppi comunali, intercomunali o provinciali della protezione civile dispone che essi sono iscritti nella sezione "Altri enti del Terzo settore" del RUNTS, laddove le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile di cui all'articolo 36, comma 2 del d.lgs. n. 1/2018 possono essere iscritti nella medesima sezione *o in alternativa in una delle altre sezioni per le quali siano soddisfatti i requisiti di iscrizione*. Nei confronti di tali soggetti, gli uffici del RUNTS opereranno, oltre al controllo di regolarità formale, anche l'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dal Codice del Terzo settore ai fini dell'iscrizione, salva beninteso l'ipotesi di una richiesta di iscrizione al RUNTS presentata ai sensi dell'articolo 22 del d.lgs. n.117/2017, in cui il controllo di legalità è demandato dal legislatore al notaio.

IL DIRETTORE GENERALE  
Alessandro Lombardi

*Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale".*