



SEDE NAZIONALE

Prot. S. 178/2021

Allegato 2

## ASSOCIAZIONE NAZIONALE ALPINI

### **Lo svolgimento di attività di protezione civile da parte delle Sezioni ANA e Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS).**

#### **Indirizzi operativi.**

#### **1. La situazione giuridica antecedente all'entrata in vigore del Codice del Terzo settore.**

Sino alla promulgazione della c.d. Riforma del Terzo Settore, lo svolgimento di attività di volontariato, in generale, e del volontariato di protezione civile, in particolare, trovava regolamentazione nei seguenti provvedimenti.

##### a) L. 11 agosto 1991 n. 266 (Legge-quadro sul volontariato).

Essa:

- all'art. 2 definiva l'attività di volontariato *“quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà”*;

- all'art. 3, al primo comma, definiva a sua volta organizzazione di volontariato *“ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti”* e al comma 2 consentiva che esse potessero *“assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini”*;

- all'art. 6 demandava a regioni e provincie autonome *“l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato”*;

- all'art 13, sotto la rubrica *“Limiti di applicabilità”* precisava che restava fatta salva *“la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla legge 15 dicembre 1972 n. 772”*.

##### b) L. 24 febbraio 1992 n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Essa, all'art. 18, dopo aver affermato che il Servizio nazionale della protezione civile *“assicura la più ampia partecipazione dei cittadini, delle organizzazioni di volontariato di*

*protezione civile all'attività di previsione, prevenzione e soccorso, in vista o in occasione di calamità naturali, catastrofi o eventi di cui alla presente legge*", demandava ad un successivo decreto del Presidente della Repubblica la definizione de "i modi e le forme di partecipazione delle organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile" con osservanza di alcuni criteri direttivi tra i quali l'armonizzazione "con quanto disposto dalla L. 11 agosto 1991 n. 266".

c) D.P.R. 8 febbraio 2001 (Regolamento recante nuova disciplina della partecipazione delle organizzazioni di volontariato alle attività di protezione civile) emesso in attuazione di quanto disposto dall'art. 18 della L. 24 febbraio 1992 n. 225, testé citato.

Esso, dopo aver definito all'art. 1, commi 1 e 2, le organizzazioni di volontariato di protezione civile, al comma 3 consentiva alle organizzazioni di volontariato "iscritte nei registri regionali previsti dall'articolo 6 della legge 11 agosto 1991 n. 266, nonché in elenchi o albi di protezione civile previsti specificamente a livello regionale" la facoltà di chiedere "l'iscrizione nell'elenco nazionale dell'Agenzia di protezione civile, di seguito denominata <<Agenzia>> che provvede, d'intesa con le amministrazioni medesime, a verificare l'idoneità tecnico-operativa in relazione all'impiego per gli eventi calamitosi indicati al comma 2".

d) D. Lgs. 4 dicembre 1997 n. 460 (che, alla sezione II, reca "Disposizioni riguardanti le organizzazioni non lucrative di utilità sociale").

L'art. 10, comma 8, dispone che "Sono in ogni caso considerati ONLUS, nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità, gli organismi di volontariato di cui alla L. 11 agosto 1991 n. 266, iscritti nei registri istituiti dalle regioni e dalle provincie autonome di Trento e Bolzano, ...".

Per effetto di tali articolate e diverse disposizioni normative, pertanto, già prima dell'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore (D. Lgs. n. 117/2017) e del Codice della protezione civile (D. Lgs. n. 1/2018), la situazione giuridica del volontariato di protezione civile:

- (i) era nettamente distinta dal volontariato ordinario, in quanto regolato da una legislazione speciale (cfr. art. 13 L. n. 266/1991 precitato);
- (ii) doveva essere iscritto all'elenco nazionale del volontariato della protezione civile presso l'Agenzia omonima;

(iii) a tale elenco potevano iscriversi anche le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri istituiti e disciplinati dalle regioni e dalle provincie autonome, le quali però, a conferma della loro distinzione, dovevano previamente essere sottoposte alla verifica di idoneità tecnico-operativa (cfr. art. 1, comma 3, D.P.R. n. 194/2001 precitato).

A ciò si aggiunga che, in forza della disciplina dettata dalla L. n. 266/1991 le Organizzazioni di Volontariato, non erano tenute ad avere una forma giuridica prefissata.

Da tale situazione conseguiva che alcune organizzazioni di volontariato di protezione civile, oltre che nell'elenco nazionale tenuto dall'Agenzia della protezione civile potevano risultare iscritte anche nei registri regionali o delle provincie autonome ove avevano sede.

Per effetto, poi, del precitato comma 8 dell'art. 10 del D. Lgs. n. 460/1997, queste ultime in quanto iscritte in quei registri regionali o provinciali, assumevano anche la qualifica di ONLUS di diritto.

Con specifico riferimento all'Associazione Nazionale Alpini, essa ha rappresentato, sin dall'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, una componente importante del volontariato di protezione civile, iscrivendosi sin da subito all'elenco nazionale tenuto dall'Agenzia della Protezione Civile.

Sul piano operativo, poi, l'ANA ha sempre partecipato alle attività di protezione civile anche ai livelli territoriali attraverso le proprie Sezioni con le modalità definite dal proprio apposito Regolamento nazionale.

Sotto il regime giuridico ora descritto e sulla base delle specifiche normative regionali e provinciali dei relativi registri, è accaduto così che numerose Sezioni dell'Associazione Nazionale Alpini, già iscritte per il tramite di quest'ultima all'elenco nazionale del volontariato della protezione civile presso l'Agenzia, si iscrivevano e/o venivano iscritte anche ai registri regionali o provinciali adottando un proprio speciale regolamento e senza assumere una propria autonoma soggettività giuridica ed abbiano con ciò assunto anche la qualifica di ONLUS.

## **2. La situazione giuridica conseguente all'entrata in vigore del Codice del Terzo settore e del Codice della protezione civile.**

**a) Il Codice del Terzo settore (D. Lgs. 3 luglio 2017 n. 117).**

Il CTS ha espressamente previsto tra i soggetti aventi qualifica di ente di Terzo settore le organizzazioni di volontariato (ODV), disciplinandone però le caratteristiche giuridiche in modo quanto mai preciso agli articoli da 32 a 34.

In particolare, secondo il disposto dell'art. 32 *“Le organizzazioni di volontariato sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'art. 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati”*.

Una tale disposizione, nonostante conservi la stessa denominazione agli organismi già previsti dalla previgente L. n. 266/1991, restringe di molto la platea degli stessi in quanto se prima essi potevano assumere qualsiasi forma giuridica, ora per conservare la qualifica di ODV devono, invece, necessariamente avere forma associativa.

Lo stesso art. 32, tuttavia, al comma 4, precisa che *“Alle organizzazioni di volontariato che svolgono l'attività di cui all'art. 5, comma 1, lettera y)[protezione civile ai sensi della legge 24 febbraio 1992 n. 225: n.d.r.], le norme del presente capo si applicano nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile...”*.

La specialità delle forme organizzative operanti nell'ambito della protezione civile viene, poi, ribadita all'art. 41, comma 5, CTS ove, trattando della speciale tipologia di enti del Terzo settore rappresentata dalle reti associative, si precisa *“Alle reti associative operanti nel settore di cui all'art. 5, comma.1, lett. y), le disposizioni del presente articolo si applicano nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione civile ...”*.

Di tale specialità giuridica delle organizzazione di volontariato di protezione civile tiene, infine, espressamente conto il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 106/2020 relativo all'attuazione del RUNTS (Registro unico nazionale del Terzo settore), emesso in attuazione dell'art. 53 del CTS.

L'intero art. 11 di tale decreto ministeriale è, infatti, dedicato all' *“Iscrizione degli enti della protezione civile”* prevedendo che:

- *“gli enti possono indicare nella richiesta di iscrizione al RUNTS l'attività di protezione civile, ai sensi dell'art. 8, comma 6, lett. k), solo se previamente iscritti nell'elenco*

*nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'art. 34 del decreto legislativo n. 1 del 2018"* (comma 1);

- *"Le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile di cui all'art. 36, comma 2, del decreto legislativo n. 1 del 2018 possono essere iscritti nella sezione del RUNTS di cui all'art. 46, comma 1, lettera g) [altri enti di terzo settore: n.d.r.] o in alternativa in una delle altre sezioni per le quali siano soddisfatti i requisiti di iscrizione, fermo restando quanto previsto all'art. 10 del presente decreto [per le reti associative: n.d.r.]"*.

Se, quindi, il Codice del Terzo settore ha fortemente innovato la tipologia organizzativa delle Organizzazioni di Volontariato, per le organizzazioni che operano nell'ambito della protezione civile, esso ha confermato l'impostazione previgente. Infatti espressamente prevede che:

(i) le norme sulle ODV si applichino a quelle operanti nell'ambito della protezione civile solo nel rispetto della specifica normativa vigente (cfr. artt. 32 e 41 CTS);

(ii) gli enti di Terzo settore possono iscriversi al RUNTS dichiarando di esercitare l'attività di protezione civile solo se previamente iscritti all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile (cfr. art. 10, comma 1, D.M. n. 106/2020);

(iii) le 'altre forme di volontariato organizzato di protezione civile' possono sempre iscriversi al RUNTS alla sezione "altri enti di Terzo settore" o anche ad una diversa sezione ma, in questo caso, devono possedere i requisiti espressamente previsti per gli enti cui tale diversa sezione è riservata.

Emerge, così e in piena coerenza con il principio di specialità giuridica delle organizzazioni di volontariato di protezione civile, che per queste prevale la soggezione alla specifica disciplina sulla protezione civile (Codice della protezione civile), mentre l'ingresso all'interno del Terzo settore è meramente facoltativo ed eventuale.

#### b) Il Codice della protezione civile (D. Lgs, 2 gennaio 2018 n. 1).

Il CPC, al Capo V, prevede e regola la "Partecipazione dei cittadini e volontariato organizzato di protezione civile" in modo perfettamente coerente con la specialità giuridica già affermata dal CTS.

Per ciò che rileva per le riflessioni qui svolte, esso infatti espressamente prevede:

- all'art. 31, comma 3, che *"I cittadini possono concorrere allo svolgimento delle attività di protezione civile, acquisite le conoscenze necessarie per operare in modo efficace,*

*integrato e consapevole, aderendo al volontariato organizzato operante nel settore, ai sensi di quanto previsto all'articolo 32 e nella Sezione II del presente Capo, ovvero, in forma occasionale, ove possibile, in caso di situazione di emergenza, agendo a titolo personale e responsabilmente per l'esecuzione di primi interventi immediati direttamente riferiti al proprio ambito personale, familiare o di prossimità, in concorso e coordinandosi con l'attività delle citate organizzazioni”;*

- all'art. 32, comma 3, che *“La partecipazione del volontariato al Servizio nazionale si realizza mediante enti del Terzo settore, ivi compresi i Gruppi comunali, che svolgono attività di protezione civile di cui all'art. 5, comma 1, lettera y) del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, nonché mediante altre forme di volontariato organizzato appositamente costituite, per il perseguimento, senza scopo di lucro, delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale concorrenti all'esercizio della funzione di protezione civile di cui all'articolo 1”;*

- all'art. 32, comma 4, che *“In conformità a quanto previsto dagli articoli 3, 4, comma 2, 32, comma 4, e 41, comma 6, del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, le disposizioni del citato decreto legislativo si applicano al volontariato di cui al comma 2 in quanto compatibile con le disposizioni contenute nel presente Capo”;*

- all'art. 33, comma 1 che *“Per operare nel settore della protezione civile, al fine di salvaguardarne la specificità, le organizzazioni di volontariato, le reti associative e gli altri enti del Terzo settore iscritti nel Registro unico di cui all'art. 46 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117, che annoverano la protezione civile tra le attività di interesse generale in cui operano ai sensi dell'articolo 5 del citato decreto legislativo, nonché le altre forme di volontariato organizzato di protezione civile, sono soggette all'obbligo di iscrizione all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile di cui all'art. 34”;*

- all'art. 34, dopo aver precisato al comma 1 che *“L'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile costituisce lo strumento operativo mediante il quale viene assicurata la partecipazione del volontariato organizzato alle attività di cui all'art. 2, garantendone l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, grazie a specifiche modalità di registrazione”*, al comma 2 prescrive che *“I soggetti di cui all'articolo 32, comma 2, che intendono partecipare alle attività di cui all'articolo 2, sul territorio nazionale o*

*all'estero, nonché svolgere attività formative es addestrative nelle medesime materie, devono essere iscritti nell'elenco nazionale del volontariato di protezione civile”.*

Ne deriva che, sia in base alle norme del CTS che in base a quelle del CPC, il volontariato di protezione civile rappresenta una forma speciale di volontariato (i) che trova la sua giustificazione e disciplina nel Codice della protezione civile; (ii) che si legittima attraverso l'iscrizione all'Elenco nazionale del volontariato della protezione civile; (iii) che può risultare anche iscritto, senza tuttavia esserne obbligato, anche nel RUNTS; (iv) che, tuttavia, per le organizzazioni che siano iscritte anche al RUNTS le norme del Codice del Terzo settore trovano applicazione solo in quanto compatibili con le norme del Codice della protezione civile.

### **3. Indirizzi operativi per le Sezioni ANA che risultano attualmente iscritte ai registri regionali e provinciali delle ODV ai sensi della L. n. 266/1991.**

Come illustrato al punto 1 del presente scritto, numerose Sezioni territoriali dell'Associazione Nazionale Alpini impegnate nel volontariato di protezione civile in base alla normativa previgente sulle organizzazioni di volontariato e alla concorrente disciplina regionale sui registri delle stesse ODV e delle organizzazioni volontariato di protezione civile, sono oggi regolarmente iscritte a tali registri regionali o provinciali.

A seguito dell'emanazione del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 106/2020 precitato, sono iniziate le operazioni propedeutiche a quella che è definita la trasmigrazione dei dati dai registri delle Regioni e delle Province autonome al RUNTS e da parte di alcuni dei consulenti e/o delle amministrazioni pubbliche impegnate in tali attività si pretende che le Sezioni ANA, in quanto iscritte nei registri regionali o provinciali delle ODV, trasmigrino nel RUNTS provvedendo però preliminarmente:

- a dotarsi di un proprio statuto assumendo la qualifica di ODV ai sensi del Codice del Terzo settore e, quindi, assumendo la qualifica di associazione;
- recependo in tale statuto le disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore;
- interpretando, conseguentemente, i principi in tale ultimo corpo normativo affermati della “democraticità” e della “porta aperta” quale preclusione ad ogni collegamento statutario all'Associazione Nazionale Alpini e all'essere socio della stessa quale requisito di ammissione alla nuova costituenda associazione.

Tale pretese di riassetto strutturale ed organizzativo obbligato, a volte espresse anche con presuntuosa autorità, stanno creando non poca confusione alle Sezioni dell'ANA per il timore, ove non accolte, di vedere loro preclusa la possibilità di dare il loro prezioso e fattivo contributo al Servizio della protezione civile.

Va, pertanto, chiarito ed affermato con decisione che, sulla base delle argomentazioni tecnico-giuridiche sin qui esposte, una tale denunciata pretesa di omologazione del volontariato di protezione civile alle organizzazioni di volontariato di Terzo settore è contraria alla vigente normativa e non può essere legittimamente pretesa neppure da parte delle amministrazioni pubbliche preposte all'attivazione del RUNTS.

Infatti, come sin qui argomentato:

- ✓ le organizzazioni di volontariato di protezione civile conservano libertà di forma giuridica e non devono, pertanto, adeguarsi ad una delle forme organizzative previste per gli enti di Terzo settore;
- ✓ l'unica condizione imposta ad una organizzazione di volontariato di protezione civile per svolgere tale attività è di essere iscritta all'Elenco nazionale del volontariato di protezione civile, rispettivamente nell'elenco centrale o in un elenco territoriale;
- ✓ per una organizzazione di volontariato di protezione civile l'iscrizione al RUNTS non è richiesta per poter continuare a operare nel Servizio di protezione civile, essendo per essa una tale iscrizione solo eventuale e facoltativa;
- ✓ allorché il RUNTS diverrà operativo, le organizzazioni di volontariato di protezione civile iscritte all'Elenco Nazionale delle organizzazioni di volontariato di protezione civile potranno chiedere (e/o conservare nel caso fossero ivi trasigrate dai registri regionali delle ODV) di venir iscritte alla Sezione g) dello stesso ("Altri enti di Terzo settore") senza la necessità di preventivo adeguamento della loro struttura ed organizzazione così come previsto all'art. 11, comma 2, del D.M. n. 106/2020.