



DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Ministro per la protezione civile
e le politiche del mare (MUSUMECI)**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GENNAIO 2026

Disposizioni in materia di protezione civile

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	13
Analisi tecnico-normativa (ATN)	»	22
Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	»	31
Disegno di legge	»	45

ONOREVOLI SENATORI. –

Il presente disegno di legge risponde all'esigenza di garantire una maggiore efficacia dell'azione di protezione civile.

In particolare, si ravvisa la necessità di:

- a) istituire una sezione speciale destinata al personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture di protezione civile degli enti appartenenti al comparto delle funzioni locali, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale;
- b) chiarire e definire il regime di responsabilità penale applicabile agli operatori, alle autorità e ai volontari di protezione civile nello svolgimento delle attività di protezione civile.

CAPO I

SEZIONE CONTRATTUALE DEL PERSONALE DI PROTEZIONE CIVILE

In relazione al primo ambito di intervento, regolato dal capo I del disegno di legge, emerge l'esigenza di istituire specifiche sezioni contrattuali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture di protezione civile degli enti appartenenti al comparto delle funzioni locali, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale.

Sul piano normativo, l'articolo 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 affida alla contrattazione collettiva la definizione di quattro comparti di contrattazione collettiva nazionale, prevedendo che, nell'ambito dei comparti di contrattazione, possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità.

Il presente intervento normativo incide sul comparto di contrattazione relativo alle funzioni locali. Difatti, le stesse Regioni hanno manifestato l'esigenza di istituire, con norma statale, una specifica sezione contrattuale destinata al personale delle strutture regionali di protezione civile.

Tale esigenza è stata rappresentata dalle Regioni sin dal 2021 (nota n. 866430 del 30 novembre 2021 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – Commissione Protezione civile), quando, nel corso dell'emergenza Covid-19, era stata evidenziata la rilevanza delle strutture regionali di protezione civile all'interno del panorama nazionale in riferimento sia alla tutela della pubblica incolumità, sia alla gestione di più emergenze concomitanti, quali, ad esempio, quelle relative alla lotta antincendio.

In tale contesto, caratterizzato dalla gravosità e dalla specificità dei compiti attribuiti, le Regioni avevano rilevato che gli istituti contrattuali previsti dalla contrattazione collettiva del comparto non risultavano idonee a garantire un adeguato trattamento al personale impiegato nelle strutture regionali di protezione civile, data la sussistenza di limiti legati ad istituti quali il lavoro straordinario, i turni di reperibilità e le articolazioni dell'orario di lavoro; parimenti, era stata evidenziata la sofferenza degli organici dovuta all'assenza di adeguati istituti di tipo economico idonei ad incentivare il personale regionale a permanere in un contesto lavorativo così specializzato e gravoso, a fronte di una irragionevole equiparazione contrattuale, costituente, di contro, un disincentivo ad assumere un carico lavorativo e di responsabilità senza pari.

Si tratta di circostanze suscettibili di minare la capacità di risposta dei sistemi territoriali di protezione civile e la loro capacità di fronteggiare il costante coinvolgimento del servizio nazionale di protezione civile. Pertanto, nel 2021, le Regioni, all'unanimità, avevano approvato apposita proposta normativa finalizzata ad istituire, nell'ambito della contrattazione collettiva Regioni e Autonomie Locali, di una specifica sezione destinata al personale delle strutture regionali di protezione civile, al fine di disciplinare la specificità delle funzioni svolte attraverso istituti giuridici ed economici tesi a garantirne un efficace esercizio e a riconoscere il complesso della responsabilità e del contesto di riferimento, secondo principi di adeguatezza, proporzionalità e differenziazione.

Tali temi risultano ancora attuali e manifestano la necessità di un intervento normativo teso a garantire la specializzazione del personale di protezione civile, al fine di rafforzare la capacità del Sistema nazionale di protezione civile di risposta agli eventi calamitosi regolati dal decreto legislativo n. 1 del 2018.

Il personale della Protezione civile, infatti, ai sensi del decreto legislativo n. 1 del 2018, si occupa di previsione, prevenzione, gestione delle emergenze e superamento delle emergenze per proteggere la vita, i beni e l'ambiente da disastri naturali e antropici. Tali attività includono soccorso, assistenza sanitaria, lotta agli incendi boschivi, allestimento di campi d'accoglienza, comunicazioni radio e tutela del patrimonio culturale. L'attività di previsione punta a identificare gli scenari di rischio e, quando possibile, a preannunciare, monitorare, sorvegliare e a vigilare in tempo reale gli eventi e i livelli di rischio attesi. L'attività di prevenzione punta a evitare, o ridurre al minimo, i danni in caso di calamità: sono strumenti di prevenzione l'allertamento, la pianificazione d'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza di protezione civile, l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica. L'attività di soccorso consiste negli interventi di prima assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Le attività di superamento dell'emergenza consistono nell'insieme delle iniziative necessarie per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.

L'istituzione di una sezione speciale del personale di protezione civile, in definitiva, è essenziale per permettere di assicurare la specializzazione del personale e, per tale via, offrire alla collettività un servizio più efficiente e maggiormente specializzato.

Anche nel corrente anno, i temi correlati al personale di protezione civile e all'esigenza di assicurare una sua specializzazione sono stati affrontati dalla Commissione Protezione civile della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: nella riunione del 17.2.2025 è stato posto come punto all'ordine del giorno il confronto in merito all'inquadramento del personale della Protezione civile, con la valorizzazione, tra la documentazione rilevante, proprio della nota n. 866430 del 30 novembre 2021, a dimostrazione della perdurante attualità delle esigenze di tutela ivi rappresentate.

L'esigenza di una specializzazione del personale di protezione civile, del resto, si pone non soltanto per il personale regionale, ma anche per quello locale.

Il codice della protezione civile alloca e regola, infatti, specifiche funzioni presso le Regioni (articolo 11 del d. lgs. n. 1 del 2018) e i Comuni (articolo 12 del d. lgs. n. 1 del 2018), con l'introduzione di disposizioni espressamente qualificate come espressione di principi fondamentali in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente (articolo 1, comma 3, d. lgs. n. 1 del 2018).

Tale regolazione influisce sulle modalità di svolgimento di funzioni espressamente regolate dal codice di protezione civile, rivolgendosi alle Regioni e ai Comuni quali autorità territoriali di protezione civile ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 1 del 2018 e componenti il Servizio nazionale di protezione civile (articolo 4 del decreto legislativo n. 1 del 2018), come tali titolari di essenziali attribuzioni conferite dalla norma statale (articoli 11 e 12 del d. lgs. n. 1 del 2018).

Ne discende, in definitiva, l'esigenza di istituire, nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto delle funzioni locali, di speciali sezioni contrattuali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, di protezione civile regionale e locale, al fine di assicurare la specializzazione del personale e, per tale via, il rafforzamento urgente della capacità amministrativa locale in funzione di un servizio nazionale di protezione civile maggiormente efficace ed efficiente a tutela di beni primari costituzionalmente garantiti.

Sezione I

DISPOSIZIONI GENERALI

L'articolo 1 rubricato **“Istituzione della sezione speciale del personale di protezione civile”** stabilisce al **comma 1** che, nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto delle

funzioni locali, sono istituite specifiche sezioni contrattuali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture di protezione civile delle regioni e degli altri enti appartenenti al medesimo comparto delle funzioni locali, in modo da garantire la specificità dei compiti attribuiti e delle responsabilità assunte, secondo principi di adeguatezza, proporzionalità e differenziazione. Si stabilisce che al personale di protezione civile appartenente alle sezioni speciali si applicano le norme del presente disegno di legge, e in quanto compatibili, le disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il **comma 2** prevede che, nel rispetto di quanto previsto dal disegno di legge, per il personale dirigenziale e non dirigenziale di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva del comparto delle funzioni locali provvede a disciplinare, nei limiti delle risorse disponibili per la stessa contrattazione collettiva:

- a) il trattamento giuridico;
- b) il trattamento economico, ivi incluse le indennità di funzione, di missione e di pronto intervento in relazione all'impiego operativo in attività di emergenza o in esercitazioni;
- c) l'orario di lavoro ordinario e straordinario ivi incluse le turnazioni e la reperibilità;
- d) la specifica formazione, anche obbligatoria.

Il **comma 3** prevede che le disposizioni del presente disegno di legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti di autonomia e le relative norme di attuazione.

Sezione II

PERSONALE NON DIRIGENZIALE

L'articolo 2 disciplina il “Trattamento economico”.

I **commi da 1 a 3** prevedono specifiche indennità per il personale non dirigenziale di cui all'articolo 1, tenuto conto della natura delle funzioni svolte e della prioritaria esigenza di garantire il regolare svolgimento delle attività di protezione civile, anche in contesti emergenziali.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che al personale non dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1, è riconosciuto il trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento. Si prevede altresì che tale trattamento economico sia integrato da una indennità di funzione di base commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

Il **comma 2** prevede che al personale di cui al comma 1, incaricato di funzioni di coordinamento operativo in attività di emergenza o in esercitazioni, nonché per la copertura di turnazioni di pronto intervento, al fine di assicurare tempestiva risposta operativa, oltre al trattamento economico relativo all'indennità di funzione di base di cui al comma 1, è riconosciuta anche una indennità di funzione di pronto impiego.

Il **comma 3** prevede, altresì, che al personale di cui al comma 1, che interviene con compiti di coordinamento in emergenza, sul territorio di competenza o fuori da esso, è riconosciuta una indennità di missione, aggiuntiva rispetto alle indennità di cui ai commi 1 e 2.

Il **comma 4** rinvia alla contrattazione collettiva la disciplina e la quantificazione degli importi relativi alle indennità di cui al presente articolo.

L'articolo 3 disciplina il “Trattamento giuridico”.

Il **comma 1** stabilisce che al personale non dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale, di cui all'articolo 1, è riconosciuta la tutela assicurativa per gli infortuni e le malattie contratte in servizio, anche in contesti emergenziali. Si stabilisce, inoltre, che, al suddetto personale, viene garantita anche la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali sia coinvolto per ragioni di servizio.

Il **comma 2** dispone che il personale di cui al comma 1 deve fruire della formazione continua e dell'aggiornamento professionale.

Il **comma 3** precisa che il personale di cui al comma 1 è soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, recante “Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro”, avente ad oggetto la regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, dei profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro. Rimane fermo che nei riguardi dei servizi di protezione civile, in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile, non si applicano le disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 66 del 2003, conformemente all'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto.

Viene, inoltre, precisato che il personale, di cui al comma 1, sulla base di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva, garantisce la reperibilità e l'operatività in caso di necessità, anche attraverso le relative turnazioni secondo i limiti e le modalità definiti dalla contrattazione collettiva.

Sezione III

PERSONALE DIRIGENZIALE

L'articolo 4, rubricato “**Trattamento economico**”, disciplina il trattamento economico dei dirigenti di protezione civile, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1.

Il **comma 1** stabilisce che al personale dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1, è riconosciuto il trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento, integrato da una ulteriore indennità per particolari funzioni commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

Il **comma 2** demanda alla contrattazione collettiva la disciplina e l'importo dell'indennità per particolari funzioni commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

L'articolo 5, rubricato “**Trattamento giuridico**”, disciplina il trattamento giuridico dei dirigenti di protezione civile, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1.

Il **comma 1** stabilisce che al personale dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1, sia assicurata la tutela assicurativa per gli infortuni e le malattie contratte in servizio, in contesto emergenziale e non emergenziale. Al medesimo personale è, altresì, garantita la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali sia coinvolto per ragioni di servizio.

Il **comma 2** prevede in capo al personale di cui al comma 1 l'obbligo di formazione continua e di aggiornamento professionale.

Il **comma 3** dispone la necessità che l'incarico dirigenziale di protezione civile sia soggetto a rotazione sulla base di quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Il **comma 4** specifica che rimane salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo, secondo cui le disposizioni ivi contenute non trovano applicazione in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile, così come individuate con apposito decreto.

In particolare, si prevede l'obbligo per i dirigenti di protezione civile di garantire la reperibilità e l'operatività in caso di necessità, anche mediante turnazioni, demandandone la relativa regolamentazione alla contrattazione collettiva.

CAPO II

RESPONSABILITÀ DEL PERSONALE E DEI VOLONTARI DI PROTEZIONE CIVILE

Il presente disegno di legge regola, altresì, in risposta all'attuale e sempre crescente complessità dell'attività di protezione civile, taluni profili concernenti la responsabilità penale in materia di protezione civile, venendo incontro ad alcune preoccupazioni rappresentate dalle realtà territoriali, suscettibili di influire sull'effettività dell'azione di protezione civile, da salvaguardare in ragione

della rilevanza dei beni giuridici tutelati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018 e della necessità di assicurare in via continuativa la prontezza della risposta operativa per prevenire e, comunque, fronteggiare eventuali eventi calamitosi.

A tali fini, è possibile richiamare la delibera del 17 aprile 2025 dell'Assemblea della Comunità collinare del Friuli, trasmessa dalla Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Trieste nel maggio 2025, con cui è stato chiesto *“che il Ministro della Giustizia Carlo Nordio, il Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del Mare Nello Musumeci nonché il Consiglio dei Ministri ed il Parlamento, nelle rispettive funzioni e competenze:*

- procedano al più presto rispetto a quanto annunciato dal Ministro della Giustizia Carlo Nordio agli Stati generali della Protezione civile, alla riforma delle responsabilità che riguardano la Protezione civile, le forze dell'ordine e altri protagonisti della Sicurezza e Salute delle persone, riconoscendo che la stessa è un'urgenza del Paese e in conseguenza dei fatti di questi giorni una priorità assoluta;

- provvedano con urgenza assoluta ad approvare, nell'attesa di una più organica riforma di tutta la disciplina di cui sopra, anche in via di somma urgenza, un provvedimento normativo avente forza di legge tale da esentare da ogni responsabilità penale tutte le azioni di Protezione Civile poste in essere da volontari, coordinatori, assessori delegati e Sindaci nei casi in cui l'evento lesivo sia avvenuto in assenza di dolo o colpa grave, riconoscendo il principio della priorità dell'azione amministrativa svolta non solo in un contesto emergenziale o di particolare complessità, ma in ogni funzione di Protezione Civile”.

Con lo stesso atto è stato deliberato di impegnare *“i Sindaci componenti l'assemblea della Comunità Collinare a SOSPENDERE IMMEDIATAMENTE ogni azione di protezione civile quanto al rispettivo gruppo comunale di Protezione Civile, restando salve le attività di formazione dei volontari e di divulgazione nelle scuole, comunicando idoneo provvedimento al coordinatore comunale, al comando di polizia locale di competenza, al Prefetto di Udine, alla Centrale operativa di Protezione Civile e all'assessore Regionale delegato alla Protezione Civile” nonché “DI RISERVARE al prosieguo della vicenda eventuali azioni anche più pervasive ed efficaci e di carattere amministrativo e/o politico al fine di raggiungere il risultato di cui alla presente deliberazione”.*

Emerge, pertanto, l'esigenza di un chiarimento in via normativa del regime di responsabilità operante per le attività di protezione civile.

L'**articolo 6**, rubricato "**Linee guida e responsabilità penale nelle attività di protezione civile**" introduce gli articoli 42-bis e 42-ter al codice di protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.

In particolare, l'**articolo 42-bis** prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero l'autorità politica delegata in materia di protezione civile, laddove nominata, adotti con direttiva le linee guida, contenenti raccomandazioni per lo svolgimento delle attività di protezione civile.

Tale direttiva è adottata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il "Codice della protezione civile", previa consultazione con l'Osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile, istituito con la direttiva del Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare del 7 dicembre 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 2024.

L'**articolo 42-ter** rubricato "**Responsabilità penale nelle attività di protezione civile**" prevede che, qualora durante lo svolgimento di attività di protezione civile vengano commessi reati quali l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose, di cui agli articoli 589 e 590 del Codice penale, da parte delle autorità competenti, del personale di protezione civile o dei volontari, si applicano le pene ivi stabilite, salvo quanto previsto dal medesimo articolo.

In particolare, al fine di calibrare il rimprovero per colpa, nell'ottica del giudizio di responsabilità penale, rispetto all'attuale e sempre crescente complessità dell'attività di protezione civile, è prevista, qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, l'esclusione della punibilità per le autorità di protezione civile, il personale di protezione civile o i volontari di protezione civile, quando questi abbiano rispettato le raccomandazioni previste dalle linee guida, come definite e pubblicate ai sensi di legge o, in mancanza di queste, le buone pratiche, sempre che le predette raccomandazioni o buone pratiche risultino adeguate alle specificità del caso concreto.

Con il medesimo articolo si individuano, ai fini dell'accertamento della colpa e della sua graduazione, – quali parametri, non esclusivi, di riferimento – le condizioni oggettive afferenti alla soglia di incertezza scientifica e al contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché ai limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Tali elementi influiscono sia sulla prevedibilità dell'evento lesivo (cfr. riferimenti alla disponibilità di dati e strumenti di monitoraggio e di analisi, suscettibili di fornire informazioni sull'imminente verificarsi di eventi calamitosi e sulle conseguenze dagli stessi producibili), sia sulla sua evitabilità (rilevando a tali fini le risorse concretamente a disposizione dell'agente per impedire gli effetti

pregiudizievoli dell'evento calamitoso), elementi che concorrono a delineare la responsabilità colposa del soggetto agente.

In particolare, la disposizione si limita a precisare alcuni ambiti di intervento correlati alla soglia di incertezza scientifica e al contesto emergenziale, operando un espresso riferimento ad elementi di valutazione rilevanti per delineare lo statuto di responsabilità delle autorità, dei volontari e del personale di protezione civile. Anche la valorizzazione delle risorse disponibili richiama la necessità di tenere conto dei mezzi in concreto impiegabili per evitare la verifica di eventi di pericolo o di danno giuridicamente rilevanti, imponendo dunque una verifica di fatto sulle risorse a disposizione e sulla loro idoneità ad evitare l'evento lesivo. Ciò, peraltro, risponde al principio per cui, ai fini della configurazione della colpa, occorre una valutazione positiva di prevedibilità ed evitabilità in concreto dell'evento, compiuta ex ante, sulla base del comportamento che sarebbe stato tenuto da un omologo agente modello, tenendo conto “di tutte le circostanze della concreta e reale situazione di fatto” (cfr. Cass. pen., Sez. V, 20 aprile 2023, n. 16930).

Anche in ambito di protezione civile, peraltro, rileva il sistema delle buone pratiche, essendo prevista dall'articolo 8, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 1 del 2018 l'attivazione di un osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile. Tale osservatorio è stato istituito con direttiva del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare del 7 dicembre 2023 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 2024) e con provvedimento dell'8 luglio 2024 il Capo del Dipartimento della protezione civile ha adottato le indicazioni operative per l'organizzazione di tale Osservatorio. Si conferma, dunque, la rilevanza del tema delle buone pratiche anche in relazione all'attività di protezione civile, suscettibile di valorizzazione pure sul piano della responsabilità penale.

Infine, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della norma, l'ultimo comma del nuovo articolo 42-ter precisa che, ai fini del medesimo articolo, per personale di protezione civile deve intendersi:

- a) il personale iscritto nei ruoli speciali tecnico-amministrativi del personale dirigenziale e non dirigenziale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri in servizio presso il Dipartimento della protezione civile e il personale in posizione di distacco, comando o di fuori ruolo in servizio presso il Dipartimento della protezione civile;
- b) il personale appartenente alle sezioni contrattuali per il personale dirigenziale e non dirigenziale delle strutture di protezione civile delle Regioni e degli altri enti appartenenti al comparto delle funzioni locali;

c) ogni soggetto appartenente alle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

L'articolo 7 reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendosi che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

CAPO I

SEZIONE CONTRATTUALE DEL PERSONALE DI PROTEZIONE CIVILE

SEZIONE I

DISPOSIZIONI GENERALI

L'articolo 1 rubricato “Istituzione della sezione speciale del personale di protezione civile” stabilisce al **comma 1** che, nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto delle funzioni locali, sono istituite specifiche sezioni contrattuali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture di protezione civile delle regioni e degli altri enti appartenenti al medesimo comparto delle funzioni locali, in modo da garantire la specificità dei compiti attribuiti e delle responsabilità assunte, secondo principi di adeguatezza, proporzionalità e differenziazione. Si stabilisce che al personale di protezione civile appartenente alle sezioni speciali si applicano le norme del presente disegno di legge, e in quanto compatibili, le disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il **comma 2** prevede che, nel rispetto di quanto previsto dal disegno di legge, per il personale dirigenziale e non dirigenziale di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, la contrattazione collettiva del comparto delle funzioni locali provvede a disciplinare, nei limiti delle risorse disponibili per la stessa contrattazione collettiva:

- a) il trattamento giuridico;
- b) il trattamento economico, ivi incluse le indennità di funzione, di missione e di pronto intervento in relazione all'impiego operativo in attività di emergenza o in esercitazioni;
- c) l'orario di lavoro ordinario e straordinario ivi incluse le turnazioni e la reperibilità;
- d) la specifica formazione, anche obbligatoria.

Il **comma 3** prevede che le disposizioni del presente disegno di legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti di autonomia e le relative norme di attuazione.

Le disposizioni si limitano ad istituire, sul piano organizzativo, specifiche sezioni speciali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture regionali e locali della protezione civile, rinviando alla contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, la disciplina:

- a) del trattamento giuridico;
- b) del trattamento economico, ivi incluse le indennità di funzione, di missione e di pronto intervento in relazione all'impiego operativo in attività di emergenza o in esercitazioni;



c) dell'orario di lavoro ordinario e straordinario ivi incluse le turnazioni e la reperibilità;

d) della specifica formazione, anche obbligatoria.

Le disposizioni, dunque, assumendo rilievo sul piano meramente organizzativo, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica: infatti, non viene modificata la consistenza della pianta organica degli enti regionali e locali, né si influisce sulle facoltà assunzionali, che continuano ad essere disciplinate dalla normativa settoriale; parimenti, le disposizioni non incidono sui vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, rimanendo ferma la devoluzione alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento economico e giuridico nei limiti delle risorse allo scopo finalizzate per l'anno di riferimento, ai sensi degli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Sezione II

PERSONALE NON DIRIGENZIALE

L'articolo 2 disciplina il “Trattamento economico del personale non dirigenziale”.

I **commi da 1 a 3** prevedono specifiche indennità per il personale non dirigenziale di cui all'articolo 1, tenuto conto della natura delle funzioni svolte e della prioritaria esigenza di garantire il regolare svolgimento delle attività di protezione civile, anche in contesti emergenziali.

In particolare, il **comma 1** stabilisce che al personale non dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1, è riconosciuto il trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento. Si prevede altresì che tale trattamento economico sia integrato da una indennità di funzione di base commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

Il **comma 2** prevede che al personale di cui al comma 1, incaricato di funzioni di coordinamento operativo in attività di emergenza o in esercitazioni, nonché per la copertura di turnazioni di pronto intervento, al fine di assicurare tempestiva risposta operativa, oltre al trattamento economico relativo all'indennità di funzione di base di cui al comma 1, è riconosciuta anche una indennità di funzione di pronto impiego.

Il **comma 3** prevede, altresì, che al personale di cui al comma 1, che interviene con compiti di coordinamento in emergenza, sul territorio di competenza o fuori da esso, è riconosciuta una indennità di missione, aggiuntiva rispetto alle indennità di cui ai commi 1 e 2.

Il **comma 4** rinvia alla contrattazione collettiva la disciplina e la quantificazione degli importi relativi alle indennità di cui al presente articolo.



Le disposizioni si limitano a rinviare alla contrattazione collettiva del comparto delle Funzioni Locali la disciplina, con riguardo al personale non dirigenziale di protezione civile, del trattamento economico complessivo, dell'orario di lavoro e della formazione del personale nonché della disciplina e quantificazione delle indennità previste.

Si prevede, inoltre, il riconoscimento, a favore del personale non dirigenziale di protezione civile, di specifiche indennità connesse alle funzioni di protezione civile, che integrano il trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento: indennità di funzione di base (comma 1), indennità di funzione di pronto impiego (comma 2) e indennità di missione (comma 3).

Tali indennità possono essere riconosciute nei limiti delle risorse rese disponibili dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto funzioni locali nonché dalla contrattazione collettiva integrativa.

Le disposizioni, infatti, non incidono sui vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, rimanendo ferma la devoluzione alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento economico e giuridico nei limiti delle risorse allo scopo finalizzate per l'anno di riferimento, ai sensi degli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Peraltro, si rileva che già il contratto collettivo per il comparto funzioni locali, triennio 2019-2021 prevede un'apposita indennità correlata alle specifiche responsabilità affidate al personale addetto ai servizi di protezione civile (articolo 84): le disposizioni si limitano, dunque, a definire il contesto ordinamentale nell'ambito del quale prevedere, in sede di contrattazione collettiva, nei limiti delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori comunque denominati, apposite indennità correlate alle specifiche funzioni di protezione civile.

L'articolo 3 disciplina il “**Trattamento giuridico del personale non dirigenziale**”.

Il **comma 1** stabilisce che al personale non dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale, di cui all'articolo 1, è riconosciuta la tutela assicurativa per gli infortuni e le malattie contratte in servizio, anche in contesti emergenziali. Si stabilisce, inoltre, che, al suddetto personale, viene garantita anche la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali sia coinvolto per ragioni di servizio.

Il **comma 2** dispone che il personale di cui al comma 1 deve fruire della formazione continua e dell'aggiornamento professionale.

Il **comma 3** precisa che il personale di cui al comma 1 è soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, recante “*Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE*



concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro”, avente ad oggetto la regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, dei profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro. Rimane fermo che nei riguardi dei servizi di protezione civile, in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile, non si applicano le disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 66 del 2003, conformemente all'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto.

Viene, inoltre, precisato che il personale, di cui al comma 1, sulla base di quanto stabilito dalla contrattazione collettiva, garantisce la reperibilità e l'operatività in caso di necessità, anche attraverso le relative turnazioni secondo i limiti e le modalità definiti dalla contrattazione collettiva.

Le disposizioni, nel disciplinare il trattamento giuridico del personale non dirigenziale di protezione civile, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che:

- a) l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni e le malattie contratte in servizio già discende dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124;
- b) la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali sia coinvolto per ragioni di servizio è prevista dall'articolo 59 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali triennio 2019 – 2021;
- c) la formazione professionale discende dagli obiettivi di performance di ciascun dirigente, alla stregua di quanto chiarito dalla circolare del 14.1.2025 del Ministro per la pubblica amministrazione sulla “Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti” (si veda anche l'articolo 13, comma 4-*bis*, decreto Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62);
- d) la disciplina sull'orario di lavoro è già dettata dal decreto legislativo n. 66 del 2003, suscettibili di applicazione anche nei confronti degli operatori di protezione civile (si veda l'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 66 del 2003).

Sezione III

PERSONALE DIRIGENZIALE

L'articolo 4, rubricato “**Trattamento economico del personale dirigenziale**”, disciplina il trattamento economico dei dirigenti di protezione civile, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1.

Il comma 1 stabilisce che al personale dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1, è riconosciuto il trattamento economico previsto dal contratto collettivo



nazionale e decentrato di riferimento, integrato da una ulteriore indennità per particolari funzioni commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

Il **comma 2** demanda alla contrattazione collettiva la disciplina e l'importo dell'indennità per particolari funzioni commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

Le disposizioni si limitano a rinviare alla contrattazione collettiva del comparto delle Funzioni Locali la disciplina, con riguardo ai dirigenti di protezione civile, del trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento, integrato da una ulteriore indennità per particolari funzioni commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

Tali indennità possono essere riconosciute nei limiti delle risorse rese disponibili dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto funzioni locali per il trattamento economico omnicomprensivo.

Le disposizioni, infatti, non incidono sui vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, rimanendo ferma la devoluzione alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento economico e giuridico nei limiti delle risorse allo scopo finalizzate per l'anno di riferimento, ai sensi degli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001.

L'**articolo 5**, rubricato “**Trattamento giuridico del personale dirigenziale**”, disciplina il trattamento giuridico dei dirigenti di protezione civile, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1.

Il **comma 1** stabilisce che al personale dirigenziale, appartenente alla specifica sezione contrattuale di cui all'articolo 1, sia assicurata la tutela assicurativa per gli infortuni e le malattie contratte in servizio, in contesto emergenziale e non emergenziale. Al medesimo personale è, altresì, garantita la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali sia coinvolto per ragioni di servizio.

Il **comma 2** prevede in capo al personale di cui al comma 1 l'obbligo di formazione continua e di aggiornamento professionale.

Il **comma 3** dispone la necessità che l'incarico dirigenziale di protezione civile sia soggetto a rotazione sulla base di quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

Il **comma 4** specifica che rimane salvo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo, secondo cui le disposizioni ivi contenute non trovano applicazione in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile, così come individuate con apposito decreto.



In particolare, si prevede l'obbligo per i dirigenti di protezione civile di garantire la reperibilità e l'operatività in caso di necessità, anche mediante turnazioni, demandandone la relativa regolamentazione alla contrattazione collettiva.

Le disposizioni, nel disciplinare il trattamento giuridico dei dirigenti di protezione civile, non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto che:

- l'obbligo di assicurazione contro gli infortuni e le malattie contratte in servizio già discende dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124;
- la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali sia coinvolto per ragioni di servizio è prevista dall'articolo 24 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'Area delle funzioni locali triennio 2019 – 2021 (Dirigenti – Segretari comunali e provinciali);
- la formazione professionale discende da obiettivi di *performance*, tenuto conto che, come precisato nella direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione del 28 novembre 2023, le amministrazioni pubbliche assegnano a tutto il personale di livello dirigenziale obiettivi che impegnino il dirigente stesso a promuovere un'adeguata partecipazione ad attività di formazione non solo per il personale assegnato ma anche per sé stesso;
- la disciplina sull'orario di lavoro è già dettata dal decreto legislativo n. 66 del 2003, suscettibile di applicazione anche nei confronti dei dipendenti di protezione civile (si veda articolo 2, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 66 del 2003).

CAPO II

RESPONSABILITÀ DELLE AUTORITÀ, DEL PERSONALE E DEI VOLONTARI DI PROTEZIONE CIVILE E DISPOSIZIONI FINANZIARIE

L'articolo 6, rubricato “Linee guida e responsabilità penale nelle attività di protezione civile” introduce gli articoli 42-*bis* e 42-*ter* al codice di protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018.

In particolare, l'articolo 42-*bis* rubricato “Linee guida per l'esecuzione delle attività di protezione civile” prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero l'autorità politica delegata in materia di protezione civile, laddove nominata, adotti con direttiva le linee guida, contenenti raccomandazioni per lo svolgimento delle attività di protezione civile.

Tale direttiva è adottata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 1 del 2018, recante il “Codice della protezione civile”, previa consultazione con l'Osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile, istituito con la direttiva del Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare del 7 dicembre 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 2024.



La disposizione prevede, tramite apposita direttiva, l'elaborazione di linee guida, contenenti raccomandazioni per l'esecuzione delle attività di protezione civile.

Sul piano finanziario la disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, limitandosi a prevedere un'attività regolatoria su materia già rientrante nelle attribuzioni degli organi decisori richiamati in norma.

L'articolo 42-ter rubricato “**Responsabilità colposa per morte o lesioni personali nelle attività di protezione civile**” prevede che, qualora durante lo svolgimento di attività di protezione civile vengano commessi reati quali l'omicidio colposo e le lesioni personali colpose, di cui agli articoli 589 e 590 del Codice penale, da parte delle autorità competenti, del personale di protezione civile o dei volontari, si applicano le pene ivi stabilite, salvo quanto previsto dal medesimo articolo.

In particolare, al fine di calibrare il rimprovero per colpa, nell'ottica del giudizio di responsabilità penale, rispetto all'attuale e sempre crescente complessità dell'attività di protezione civile, è prevista l'esclusione della punibilità per le autorità di protezione civile, il personale di protezione civile o i volontari di protezione civile, quando questi abbiano rispettato le raccomandazioni previste dalle linee guida, come definite e pubblicate ai sensi di legge o, in mancanza di queste, le buone pratiche, sempre che le predette raccomandazioni o buone pratiche risultino adeguate alle specificità del caso concreto.

Con il medesimo articolo si individuano, ai fini dell'accertamento della colpa e della sua graduazione, – quali parametri, non esclusivi, di riferimento – le condizioni oggettive afferenti alla soglia di incertezza scientifica e al contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché ai limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Infine, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della norma, l'ultimo comma del nuovo articolo 42-ter precisa che, ai fini del medesimo articolo, per personale di protezione civile deve intendersi:

a) il personale iscritto nei ruoli speciali tecnico-amministrativi del personale dirigenziale e non dirigenziale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri in servizio presso il Dipartimento della protezione civile e il personale in posizione di distacco, comando o di fuori ruolo in servizio presso il Dipartimento della protezione civile;



b) il personale appartenente alle sezioni contrattuali per il personale dirigenziale e non dirigenziale delle strutture di protezione civile delle Regioni e degli altri enti appartenenti al comparto delle funzioni locali;

c) ogni soggetto appartenente alle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

Sul piano finanziario la disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, regolando unicamente limiti alla responsabilità penale per fatti commessi da soggetti qualificati (in ragione della posizione specifica assunta nell'ambito del servizio nazionale della protezione civile) nell'esercizio di attività di protezione civile.

L'articolo 7 reca la clausola di invarianza finanziaria, prevedendosi che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In relazione all'invarianza finanziaria, si rinvia a quanto rilevato con riguardo alle singole disposizioni componenti il disegno di legge.





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

23/01/2026

Daria Perrotta



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

Amministrazione competente: Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministro per la protezione civile e le politiche del mare.

Referente dell'amministrazione competente: Settore legislativo - Ministro per la protezione civile e le politiche del mare.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

Il presente disegno di legge regola, da un lato, il trattamento giuridico ed economico del personale di protezione civile riconducibile al comparto delle funzioni locali; dall'altro, la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile.

Con riferimento al primo ambito, si osserva che gli istituti giuridico-economici attualmente disciplinati dal CCNL del comparto funzioni locali non consentono di valorizzare pienamente le peculiarità delle mansioni cui è adibito il personale, dirigenziale e non dirigenziale, di protezione civile regionale e locale, tenuto conto del contesto e della gravosità dell'esercizio delle funzioni di protezione civile; ciò potrebbe determinare ricadute sul piano organizzativo, in termini di effettività di risposta del sistema nazionale della protezione civile nella tutela dei beni primari considerati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018.

L'attuale situazione, sul piano della contrattazione collettiva relativa al comparto delle funzioni locali, potrebbe, inoltre, rappresentare per il personale un disincentivo ad essere impiegato nelle strutture regionali e locali di protezione civile, essendo, di conseguenza, idoneo a comportare una generalizzata carenza di figure professionali nel relativo settore.

L'esigenza di istituire specifiche sezioni contrattuali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture di protezione civile degli enti appartenenti al comparto delle funzioni locali, è inoltre emersa, anche di recente, nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

L'obiettivo generale che si intende perseguire è quello di rafforzare l'efficacia dell'azione di protezione civile. Obiettivi specifici sono quelli di garantire: un adeguato trattamento giuridico ed economico al personale impiegato nelle strutture regionali e locali di protezione civile; un rafforzamento degli organici delle strutture territoriali di protezione civile; una maggiore specializzazione e valorizzazione delle competenze del personale impiegato in attività di

protezione civile. L'intervento è considerato necessario perché l'attuale trattamento giuridico ed economico non consente di superare le problematiche sopra esposte, con conseguente rischio di impatti negativi sulla capacità operativa delle strutture medesime soprattutto nei contesti emergenziali.

Con riferimento al secondo ambito di intervento, concernente la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile, si intende definire un regime speciale che tenga conto del contesto operativo proprio delle attività di protezione civile, tale da giustificare una deroga alla disciplina generale applicabile in materia di responsabilità colposa per morte o lesioni personali.

Le autorità territoriali hanno manifestato preoccupazioni sul vigente regime di responsabilità penale in materia di protezione civile, soprattutto a fronte dell'attuale e sempre crescente complessità delle relative attività.

Si è ritenuto necessario, dunque, intervenire al fine di escludere la punibilità di tali soggetti, nei casi di imperizia, per fatti commessi nell'osservanza delle linee guida recanti raccomandazioni nell'esecuzione delle attività di protezione civile, sempre che le medesime raccomandazioni o buone pratiche risultino adeguate alla specificità del caso concreto. Si è ritenuto anche necessario tenere conto, nell'accertamento della colpa e del suo grado, anche della soglia di incertezza scientifica e del contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché dei limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

L'intervento normativo in parola è coerente con il programma di Governo, mirando al rafforzamento della capacità operativa del servizio nazionale della protezione civile.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il quadro normativo nazionale di riferimento si compone dei seguenti atti normativi:

- regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398 recante “Approvazione del testo definitivo del Codice Penale” (artt. 589 c.p. e 590 c.p. – omicidio e lesioni colpose);
- decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”;
- decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, recante “*Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro*”;

- decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante “*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*”;
- legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”;
- legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione*”;
- decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante “*Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*”;
- decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante il “*Codice della protezione civile*”;
- decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, recante il “*Testo Unico delle disposizioni per l’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali*”;
- direttiva del Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare del 7 dicembre 2023, recante l’”*Istituzione dell’Osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile*”;
- CCNL relativo al personale del comparto funzioni locali (triennio 2019 – 2021);
- CCNL relativo al personale dell’Area funzioni locali (triennio 2019 – 2021).

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Le disposizioni di cui al Capo I prevedono l’istituzione di una apposita sezione contrattuale, per il personale non dirigenziale e dirigenziale di protezione civile: in assenza di una sua previsione in sede di contrattazione collettiva ai sensi dell’articolo 40, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, occorre infatti procedere all’istituzione *ex lege* della sezione contrattuale, per assicurare la necessaria valorizzazione, sul piano del trattamento economico e giuridico, delle peculiari funzioni di protezione civile come osservato al punto 1. In ogni caso, la disposizione non modifica la consistenza della pianta organica degli enti regionali e locali, né influisce sulle facoltà assunzionali, che continuano ad essere disciplinate dalla normativa settoriale; parimenti, la disposizione non incide sui vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, rimanendo ferma la devoluzione alla contrattazione collettiva della disciplina del trattamento economico e giuridico, nei limiti delle risorse allo scopo finalizzate per l’anno di riferimento, ai sensi degli articoli 40 e seguenti del citato decreto legislativo n. 165 del 2001.

Con riferimento alle disposizioni di cui al Capo II, l'articolo 6, rubricato "Linee guida e responsabilità penale nelle attività di protezione civile", introduce gli articoli 42-bis e 42-ter al codice di protezione civile di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, rispettivamente in tema di linee guida operative e con riferimento a previsioni specifiche per la responsabilità colposa.

In particolare, si prevede che, in caso di imperizia, la punibilità è esclusa quando il personale di protezione civile si attiene alle raccomandazioni previste dalle linee guida, come definite e pubblicate ai sensi di legge, o alle buone pratiche nelle attività di protezione civile, sempre che le predette raccomandazioni o buone pratiche risultino adeguate alle specificità del caso concreto. Inoltre, si individuano, ai fini dell'accertamento della colpa e della sua graduazione, condizioni oggettive afferenti alla soglia di incertezza scientifica e al contesto d'urgenza, nonché ai limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e alla scarsità delle risorse umane e materiali disponibili. Infine, l'articolo 7, che reca la clausola di invarianza finanziaria, conferma l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Le disposizioni in esame non presentano elementi di incompatibilità con i principi costituzionali, tendendo piuttosto ad assicurare, mediante la specializzazione del personale e la ridefinizione del regime di responsabilità penale, un rafforzamento dell'azione di protezione civile a tutela di beni primari costituzionalmente garantiti, quali sono quelli tutelati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

L'intervento risulta coerente e compatibile con il riparto costituzionale delle competenze in materia di protezione civile, che rientra tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, riguardando standard uniformi di tutela da garantire in ambito nazionale in maniera uniforme.

In ogni caso, le disposizioni sul trattamento economico e giuridico del personale di protezione civile afferiscono alla materia ordinamento civile, regolando istituti riguardanti lo svolgimento del rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica amministrazione. Le disposizioni sulla responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile, parimenti, sono riconducibili alla materia ordinamento penale di competenza esclusiva statale.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il provvedimento risulta compatibile con i principi di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione. L'intervento statale è giustificato, anche in attuazione del principio di sussidiarietà verticale in materie correlate alla tutela della sicurezza in senso lato (cfr. Corte costituzionale, 12 novembre 2020, n. 236), dall'esigenza di definire uno standard minimo di tutela uniforme sul territorio nazionale, finalizzato al rafforzamento del servizio nazionale di protezione civile.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Le disposizioni non introducono interventi di rilegificazione.

Con riferimento alla possibilità di delegificare la materia, si evidenzia che le disposizioni concernenti l'istituzione di una specifica sezione speciale del personale di protezione civile, dirigenziale e non dirigenziale, prevedono che la definizione del relativo trattamento giuridico ed economico venga disciplinata dalla contrattazione collettiva, relativa al comparto delle funzioni locali, ai sensi degli articoli 40 e ss. del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Inoltre, le disposizioni di cui all'articolo 6 del disegno di legge in esame prevedono, quale strumento di semplificazione normativa, l'adozione, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata, di linee guida recanti raccomandazioni nell'esecuzione delle attività di protezione civile.

Parimenti, stante la riserva di legge in materia penale, occorre disciplinare con norma primaria lo statuto penale della responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non si ha evidenza, al momento, dell'esistenza di progetti di legge all'esame del Parlamento specificatamente vertenti sui medesimi aspetti disciplinati dalle disposizioni in esame.

Si segnala, tuttavia, che, presso la Camera dei deputati è in discussione il disegno di legge (C. 2700), recante “*Delega al Governo in materia di professioni sanitarie e disposizioni relative alla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*”, che prevede una

disciplina in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, finalizzata a realizzare esigenze di tutela analoghe a quelle rilevanti in relazione al personale di protezione civile.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Le disposizioni del disegno di legge in esame non risultano in contrasto con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

Con riferimento alle disposizioni relative alla responsabilità penale, si evidenzia che la previsione di elementi di valutazione rilevanti per delineare lo statuto di responsabilità (soglia di incertezza scientifica, contesto emergenziale, risorse disponibili), risponde al principio giurisprudenziale per cui, ai fini della configurazione della colpa, occorre una valutazione positiva di prevedibilità ed evitabilità in concreto dell'evento, compiuta *ex ante*, sulla base del comportamento che sarebbe stato tenuto da un omologo agente modello, tenendo conto “*di tutte le circostanze della concreta e reale situazione di fatto*” (cfr. *ex multis* Cass. pen., Sez. V, 20 aprile 2023, n. 16930).

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Le disposizioni non risultano incompatibili con l'ordinamento dell'Unione Europea.

11) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedure d'infrazione sulle questioni specificamente oggetto delle disposizioni in esame.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Le disposizioni non risultano incompatibili con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto delle disposizioni in esame.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Allo stato attuale non si ha notizia di elementi rilevanti sulle questioni specificamente oggetto delle disposizioni in esame.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Considerata la specificità della materia oggetto delle disposizioni, non si hanno indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione negli altri Stati membri dell'Unione Europea sul medesimo oggetto.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non vengono utilizzate definizioni normative che non appartengano già al linguaggio tecnico-giuridico della materia regolata.

Le disposizioni di cui all'articolo 6, novellando il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, mediante l'inserimento di un nuovo articolo 42-ter, precisano comunque la definizione di “*personale di protezione civile*” ai fini dell'applicazione di tale articolo. Tale definizione risulta necessaria per delineare l'ambito soggettivo di applicazione di una disposizione penale, in attuazione del principio di determinatezza della fattispecie normativa.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Le disposizioni di cui all'articolo 6 prevedono l'inserimento degli articoli 42-bis e 42-ter al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante il codice della protezione civile, al fine di dettare norme in materia di linee guida e responsabilità penale nelle attività di protezione civile.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il disposto normativo in esame non prevede disposizioni di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica. Le disposizioni introducono un regime speciale in materia di trattamento economico e giuridico del personale di protezione civile e di responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Le disposizioni non costituiscono attuazione di una delega legislativa.

Al riguardo, tuttavia, si rappresenta che risulta vigente l'articolo 18 della legge 10 novembre 2025, n. 167, che reca una delega di riforma in materia di protezione civile, suscettibile di interessare anche gli istituti oggetto del presente disegno di legge.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi e dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

La disposizione di cui all'articolo 6, mediante l'introduzione del nuovo articolo 42-*bis* al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 prevede l'adozione di apposite linee guida recanti raccomandazioni nell'esecuzione delle attività di protezione civile, tramite direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'autorità politica delegata in materia di protezione civile, ai sensi dell'articolo 15 del citato decreto legislativo n. 1 del 2018. La disposizione non prevede termini per l'adozione di tale atto.

Occorre rinviare la definizione delle linee guide ad un atto attuativo, in ragione della necessità di approfondire in sede amministrativa, con il contributo dei soggetti istituzionali competenti, le questioni rilevanti per l'individuazione delle raccomandazioni suscettibili di orientare le attività di protezione civile.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Per la predisposizione delle disposizioni di che trattasi sono stati utilizzati i dati già disponibili presso i soggetti competenti.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Amministrazione competente: Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministro per la protezione civile e le politiche del mare.

Referente dell'amministrazione competente: Settore legislativo - Ministro per la protezione civile e le politiche del mare.

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il presente disegno di legge regola, da un lato, il trattamento giuridico ed economico del personale di protezione civile riconducibile al comparto delle funzioni locali; dall'altro, la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile.

Con riferimento al primo ambito, si osserva che gli istituti giuridico-economici attualmente disciplinati dal CCNL del comparto funzioni locali non consentono di valorizzare pienamente le peculiarità delle mansioni cui è adibito il personale di protezione civile regionale e locale, tenuto conto del contesto e della gravosità dell'esercizio delle funzioni di protezione civile; ciò potrebbe determinare ricadute sul piano organizzativo in termini, da un lato, di effettività di risposta del sistema nazionale della protezione civile nella tutela dei beni primari considerati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018, dall'altro, di disincentivo per il personale ad essere impiegato nelle strutture regionali e locali di protezione civile.

A fronte di un tale contesto ordinamentale, sul piano regolatorio, emerge l'esigenza di istituire specifiche sezioni contrattuali per il personale delle strutture di protezione civile degli enti appartenenti al comparto delle funzioni locali, definendo un trattamento economico e giuridico del relativo rapporto di lavoro commisurato alle peculiari funzioni di protezione civile svolte: tale esigenza è stata rappresentata anche in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. L'obiettivo generale che si intende perseguire è quello di rafforzare l'efficacia dell'azione di protezione civile. Obiettivi specifici sono quelli di garantire: un adeguato trattamento giuridico ed economico al personale impiegato nelle strutture regionali e locali di protezione civile; un rafforzamento degli organici delle strutture territoriali di protezione civile; una maggiore specializzazione e valorizzazione delle competenze del personale impiegato in attività di protezione civile. L'intervento è considerato necessario perché l'attuale trattamento giuridico ed economico non consente di superare le problematiche sopra esposte, con conseguente rischio di impatti negativi sulla capacità operativa delle strutture medesime soprattutto nei contesti emergenziali.

Le disposizioni non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, assumendo natura ordinamentale. La valorizzazione professionale del personale di protezione civile è idonea, inoltre, a produrre impatti positivi sulla continuità operativa, potendo detto personale beneficiare di un trattamento adeguato alle specifiche attività svolte.

Con riferimento al secondo ambito di intervento, concernente la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile, si intende definire un regime speciale che tenga conto del contesto operativo proprio delle attività di protezione civile, tale da giustificare una deroga alla disciplina generale applicabile in materia di responsabilità colposa penale.

Le autorità territoriali hanno manifestato preoccupazioni sul vigente regime di responsabilità penale in materia di protezione civile, soprattutto a fronte dell'attuale e sempre crescente complessità delle relative attività. Si è ritenuto necessario, dunque, sul piano regolatorio, intervenire attraverso l'introduzione di due articoli aggiuntivi al decreto legislativo n. 1 del 2018.

La novella legislativa prevede l'esclusione della punibilità per le autorità di protezione civile, il personale di protezione civile o i volontari di protezione civile, nei casi di imperizia, per fatti commessi nell'osservanza delle linee guida recanti raccomandazioni nell'esecuzione delle attività di protezione civile, sempre che le medesime raccomandazioni o buone pratiche risultino adeguate alla specificità del caso concreto. Si è ritenuto anche necessario definire, sempre sul piano regolatorio, talune regole di giudizio da applicare per l'accertamento della colpa o del suo grado.

Dall'intervento regolatorio si attendono, in generale, impatti positivi, suscettibili di incidere favorevolmente sull'azione operativa del personale, dei volontari e delle autorità di protezione civile, quali destinatari diretti dell'intervento normativo, nonché, più in generale, sul sistema del Servizio nazionale della Protezione civile in termini di rafforzamento della capacità di risposta agli eventi emergenziali. In particolare, le disposizioni concernenti la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile sono idonee a produrre impatti positivi sulla efficacia della risposta operativa del sistema nazionale di protezione civile, precisandosi il regime penalistico applicabile in materia sulla base del peculiare contesto operativo in cui intervengono operatori, volontari e autorità di protezione civile. Ciò è idoneo a determinare impatti positivi anche sulla collettività, beneficiaria dell'azione di protezione civile.

Il provvedimento normativo, inoltre, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i vari livelli governativi, tiene conto degli elementi forniti anche dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalle comunità locali.

Alla luce delle considerazioni svolte, l'intervento regolatorio assicura un rafforzamento dell'azione di protezione civile a tutela di beni primari costituzionalmente garantiti, assicurando la specializzazione del personale di protezione civile sul piano ordinamentale e la definizione di uno

specifico regime di responsabilità colposa nell'esercizio delle attività di protezione civile; ciò, in ragione della specifica missione assegnata al Servizio nazionale della protezione civile.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Il contesto ordinamentale di riferimento in cui si inserisce l'intervento normativo è caratterizzato:

- dall'assenza di istituti contrattuali, nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto delle funzioni locali, idonei a valorizzare le peculiari funzioni del personale di protezione civile, con riferimento al contesto, specifico e gravoso, in cui opera detto personale;
- dall'assenza di un regime speciale in materia di responsabilità penale nelle attività di protezione civile, dedicato alle autorità, al personale e ai volontari di protezione civile, nonostante si sia in presenza di azioni e decisioni assunte o compiute (nell'interesse della collettività, nel corso delle attività di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, nonché di gestione delle emergenze e loro superamento) spesso in contesti di urgenza e incertezza scientifica, sulla base di risorse umane, strumentali e finanziari disponibili in quantità limitate.

Con riferimento al primo elemento di analisi, si osserva che, sin dal 2021 (nota n. 866430 del 30 novembre 2021), nel corso dell'emergenza Covid-19, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome – Commissione di Protezione civile aveva evidenziato l'importanza dei sistemi regionali di protezione civile all'interno del panorama nazionale in riferimento sia alla tutela della pubblica incolumità, sia alla gestione di più emergenze concomitanti.

In tale contesto, caratterizzato dalla gravosità e dalla specificità dei compiti attribuiti, le Regioni avevano rilevato alcune criticità: gli istituti contrattuali previsti dalla contrattazione collettiva del comparto non risultavano idonei a garantire un adeguato trattamento al personale impiegato nelle strutture regionali di protezione civile, data la sussistenza di limiti legati ad istituti quali il lavoro straordinario, i turni di reperibilità e le articolazioni dell'orario di lavoro; parimenti, era stata evidenziata la sofferenza degli organici dovuta all'assenza di adeguati istituti di tipo economico idonei ad incentivare il personale regionale a permanente in un contesto lavorativo così specializzato e gravoso, a fronte di una irragionevole equiparazione contrattuale, costituente, di contro, un disincentivo ad assumere un carico lavorativo e di responsabilità senza pari.

Si tratta di circostanze suscettibili di minare la capacità di risposta dei sistemi territoriali di protezione civile e la loro capacità di fronteggiare il costante coinvolgimento del servizio nazionale di protezione civile.

Al fine di superare tali criticità, nel 2021, le Regioni, all'unanimità, avevano approvato apposita proposta normativa – destinata a confluire in un atto legislativo statale – finalizzata ad istituire, nell'ambito della contrattazione collettiva Regioni e Autonomie Locali, di una specifica sezione

destinata al personale delle strutture regionali di protezione civile, al fine di disciplinare la specificità delle funzioni svolte attraverso istituti giuridici ed economici tesi a garantirne un efficace esercizio e a riconoscere il complesso della responsabilità e del contesto di riferimento, secondo principi di adeguatezza, proporzionalità e differenziazione.

Tali temi risultano ancora attuali e manifestano la necessità di un intervento normativo teso a garantire la specializzazione del personale di protezione civile, al fine di rafforzare la capacità del Sistema nazionale di protezione civile di risposta agli eventi calamitosi regolati dal decreto legislativo n. 1 del 2018.

Il personale della Protezione civile, infatti, ai sensi del decreto legislativo n. 1 del 2018, si occupa di previsione, prevenzione, gestione e superamento delle emergenze, per proteggere beni primari da eventi calamitosi naturali e antropici. Tali attività includono soccorso, assistenza sanitaria, lotta agli incendi boschivi e allestimento di campi d'accoglienza.

L'attività di previsione punta a identificare gli scenari di rischio e, quando possibile, a preannunciare, monitorare, sorvegliare e a vigilare in tempo reale gli eventi e i livelli di rischio attesi. L'attività di prevenzione punta a evitare, o ridurre al minimo, i danni in caso di calamità: sono strumenti di prevenzione l'allertamento, la pianificazione d'emergenza, la formazione, la diffusione della conoscenza di protezione civile, l'informazione alla popolazione e l'applicazione della normativa tecnica. L'attività di soccorso consiste negli interventi di prima assistenza alle popolazioni colpite da calamità. Le attività di superamento dell'emergenza consistono nell'insieme delle iniziative necessarie per rimuovere gli ostacoli alla ripresa delle normali condizioni di vita.

L'istituzione di una sezione speciale del personale di protezione civile, in definitiva, è essenziale per permettere di assicurare la specializzazione del personale e, per tale via, offrire alla collettività un servizio più efficiente e maggiormente specializzato.

Anche recentemente, i temi correlati al personale di protezione civile e all'esigenza di assicurare una sua specializzazione sono stati affrontati dalla Commissione Protezione civile della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: nella riunione del 17.2.2025 è stato posto come punto all'ordine del giorno il confronto in merito all'inquadramento del personale della Protezione civile, con la valorizzazione, tra la documentazione rilevante, proprio della nota n. 866430 del 30 novembre 2021, a dimostrazione della perdurante attualità delle esigenze di tutela ivi rappresentate.

L'esigenza di una specializzazione del personale di protezione civile, del resto, si pone non soltanto per il personale regionale, ma anche per quello locale.

Il codice della protezione civile alloca e regola, infatti, specifiche funzioni presso le Regioni (articolo 11 del d. lgs. n. 1 del 2018) e i Comuni (articolo 12 del d. lgs. n. 1 del 2018), con l'introduzione di disposizioni espressamente qualificate come espressione di principi fondamentali

in materia di protezione civile ai fini dell'esercizio della potestà legislativa concorrente (articolo 1, comma 3, d. lgs. n. 1 del 2018).

Tale regolazione influisce sulle modalità di svolgimento di funzioni espressamente regolate dal codice di protezione civile, rivolgendosi alle Regioni e ai Comuni quali autorità territoriali di protezione civile ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 1 del 2018 e componenti il Servizio nazionale di protezione civile (articolo 4 del decreto legislativo n. 1 del 2018), come tali titolari di essenziali attribuzioni conferite dalla norma statale (articoli 11 e 12 del d. lgs. n. 1 del 2018).

Nell'ambito di un tale contesto ordinamentale, al fine di superare le predette criticità, emerge l'esigenza di istituire, nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto delle funzioni locali, una specifica sezione del personale, dirigenziale e non dirigenziale, di protezione civile regionale e locale, al fine di assicurare la specializzazione del personale e, per tale via, il rafforzamento della capacità amministrativa locale in funzione di un servizio nazionale di protezione civile maggiormente efficace ed efficiente a tutela di beni primari costituzionalmente garantiti.

A fronte di un contesto lavorativo così specializzato e gravoso, gli istituti giuridico-economici disciplinati dal CCNL del comparto funzioni locali non sono infatti idonei a valorizzare compiutamente le peculiarità delle mansioni cui è adibito il personale, dirigenziale e non dirigenziale, di protezione civile regionale e locale. Una tale situazione non pare corrispondere a criteri di adeguatezza e proporzionalità, tenuto conto del contesto e della gravosità dell'esercizio delle funzioni di protezione civile.

L'assenza dell'intervento normativo non consentirebbe di porre rimedio ad un rilevante limite ordinamentale, sopra analizzato, con conseguenti ricadute negative sul piano organizzativo delle Regioni e degli enti locali, in termini di capacità di risposta delle strutture di protezione civile.

Per altro verso, l'attuale situazione contrattuale con riferimento al comparto delle funzioni locali potrebbe rappresentare un disincentivo per il personale ad essere impiegato nelle strutture regionali e locali di protezione civile, essendo idonea a comportare una generalizzata carenza di figure professionali nel relativo settore.

Tali circostanze potrebbero determinare il rischio di minare la capacità di risposta dei sistemi territoriali di protezione civile, con impatti negativi sull'intero servizio nazionale di protezione civile. Con riferimento alla ulteriore esigenza connessa alla ridefinizione della responsabilità penale nelle attività di protezione civile, si rileva l'esigenza di specificare, in risposta all'attuale e sempre crescente complessità dell'attività di protezione civile, taluni profili concernenti la responsabilità penale in materia di protezione civile, tenuto conto, altresì, di alcune preoccupazioni rappresentate dalle realtà territoriali, suscettibili di influire sull'effettività dell'azione di protezione civile, da

salvaguardare in ragione della rilevanza dei beni giuridici tutelati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018 e della necessità di assicurare in via continuativa la prontezza della risposta operativa per prevenire e, comunque, fronteggiare eventuali eventi calamitosi.

A tali fini, a fronte di un contesto ordinamentale connotato dall'assenza di una disciplina specifica sulla responsabilità penale delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile, è possibile richiamare la delibera del 17 aprile 2025 dell'Assemblea della Comunità collinare del Friuli, con cui è stato chiesto un intervento urgente di riforma delle responsabilità che riguardano la Protezione civile, le forze dell'ordine e altri protagonisti della Sicurezza e Salute delle persone.

L'intervento normativo risulta, dunque, necessario al fine di calibrare il rimprovero per colpa, nell'ottica del giudizio di responsabilità penale, rispetto all'attuale e sempre crescente complessità dell'attività di protezione civile.

In particolare, è stata prevista l'esclusione della punibilità per le autorità di protezione civile, il personale di protezione civile o i volontari di protezione civile, quando questi abbiano rispettato le raccomandazioni previste dalle linee guida, come definite e pubblicate ai sensi di legge o, in mancanza di queste, le buone pratiche, sempre che le predette raccomandazioni o buone pratiche risultino adeguate alle specificità del caso concreto.

Si individuano, inoltre, ai fini dell'accertamento della colpa e della sua graduazione, – quali parametri, non esclusivi, di riferimento – le condizioni oggettive afferenti alla soglia di incertezza scientifica e al contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché ai limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Tali elementi influiscono sia sulla prevedibilità dell'evento lesivo (cfr. riferimenti alla disponibilità di dati e strumenti di monitoraggio e di analisi, suscettibili di fornire informazioni sull'imminente verificarsi di eventi calamitosi e sulle conseguenze dagli stessi producibili), sia sulla sua evitabilità (rilevando a tali fini le risorse concretamente a disposizione dell'agente per impedire gli effetti pregiudizievoli dell'evento calamitoso), elementi che concorrono a delineare la responsabilità colposa del soggetto agente.

In particolare, la disposizione si limita a precisare alcuni ambiti di intervento correlati alla soglia di incertezza scientifica e al contesto emergenziale, operando un espresso riferimento ad elementi di valutazione rilevanti per delineare lo statuto di responsabilità delle autorità, dei volontari e del personale di protezione civile. Anche la valorizzazione delle risorse disponibili richiama la necessità di tenere conto dei mezzi in concreto impiegabili per evitare la verifica di eventi di pericolo o di danno giuridicamente rilevanti, imponendo dunque una verifica di fatto sulle risorse a

disposizione e sulla loro idoneità ad evitare l'evento lesivo. Ciò, peraltro, risponde al principio per cui, ai fini della configurazione della colpa, occorre una valutazione positiva di prevedibilità ed evitabilità in concreto dell'evento, compiuta ex ante, sulla base del comportamento che sarebbe stato tenuto da un omologo agente modello, tenendo conto “di tutte le circostanze della concreta e reale situazione di fatto” (cfr. Cass. pen., Sez. V, 20 aprile 2023, n. 16930).

Anche in ambito di protezione civile, peraltro, rileva il sistema delle buone pratiche, essendo prevista dall'articolo 8, comma 1, lettera a), decreto legislativo n. 1 del 2018 l'attivazione di un osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile. Tale osservatorio è stato istituito con direttiva del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare del 7 dicembre 2023 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 2024) e con provvedimento dell'8 luglio 2024 il Capo del Dipartimento della protezione civile ha adottato le indicazioni operative per l'organizzazione di tale Osservatorio. Si conferma, dunque, la rilevanza del tema delle buone pratiche anche in relazione all'attività di protezione civile, suscettibile di valorizzazione pure sul piano della responsabilità penale.

Infine, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della norma, si precisa che i destinatari degli interventi previsti sono i seguenti:

- a) il personale iscritto nei ruoli speciali tecnico-amministrativi del personale dirigenziale e non dirigenziale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, il personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri in servizio presso il Dipartimento della protezione civile e il personale in posizione di distacco, comando o di fuori ruolo in servizio presso il Dipartimento della protezione civile;
- b) il personale appartenente alle sezioni contrattuali per il personale dirigenziale e non dirigenziale delle strutture di protezione civile delle Regioni e degli altri enti appartenenti al comparto delle funzioni locali;
- c) ogni soggetto appartenente alle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.

In assenza di intervento normativo non sarebbe possibile valorizzarne le peculiarità e, dunque, superare le problematiche esposte in merito al particolare contesto operativo in cui sono chiamati ad intervenire il personale, le autorità e i volontari di protezione civile, con conseguente impatto negativo sulla capacità operativa delle strutture medesime soprattutto nei contesti emergenziali.

Tra i beneficiari delle misure, indirettamente, è inclusa anche la collettività intera, che potrà avvantaggiarsi delle specifiche competenze e di una più efficace azione delle strutture di protezione civile.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'intervento normativo si pone come obiettivo generale quello di rafforzare l'effettività dell'azione di protezione civile, in ragione della rilevanza dei beni giuridici tutelati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018, per assicurare in via continuativa la prontezza della risposta operativa per prevenire e, comunque, fronteggiare eventuali eventi calamitosi.

Gli obiettivi specifici che si intendono perseguire sono i seguenti:

- riconoscere e valorizzare la specificità delle funzioni svolte dal personale di protezione civile, sia dirigenziale che non dirigenziale;
- garantire un adeguato trattamento giuridico ed economico al personale impiegato nelle strutture regionali e locali di protezione civile, commisurato all'entità e alla specificità delle attività svolte;
- rafforzare gli organici del personale impiegato nelle strutture territoriali di protezione civile;
- definire un quadro giuridico certo che tenga conto delle peculiarità proprie delle attività di protezione civile;
- favorire l'uniformità degli interventi del personale di protezione civile.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

L'effettività dell'azione di protezione civile non è un aspetto misurabile solo in termini statistici e di riduzione dei rischi connessi all'esercizio, atteso che i beni primari di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 1 del 2018 devono essere salvaguardati sempre e in ogni circostanza.

Ciò premesso, sono stati individuati i seguenti indicatori:

- effettiva **regolazione** nella contrattazione collettiva relativa al comparto delle funzioni locali di istituti speciali nell'ambito della sezione contrattuale riferita al personale di protezione civile;
- incremento percentuale del personale dipendente incardinato nelle strutture territoriali di protezione civile;
- numero di processi penali instaurati in relazione ai fatti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale, commessi nell'esercizio delle attività di protezione civile dalle autorità di protezione civile, dal personale di protezione civile o dai volontari di protezione civile. In relazione ai predetti processi penali, rilevano altresì quelli instaurati per inosservanza di linee guida, di cui all'articolo 42-bis introdotto dal disegno di legge, o di buone pratiche di protezione civile, di cui all'articolo 2 della direttiva del Ministro per la Protezione Civile e le Politiche del mare del 7 dicembre 2023 (intendendosi per buona pratica *“un'azione o un insieme di azioni che, attraverso un determinato processo, dimostri di poter realizzare un obiettivo specifico coerente con le finalità di protezione*

civile, e che al contempo determini un miglioramento delle capacità di azione del Servizio nazionale della protezione civile”).

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

In relazione alle disposizioni sulla sezione speciale del personale di protezione civile, l'opzione zero è stata valutata e considerata non perseguibile, in quanto il “non intervento” avrebbe lasciato immutato il trattamento giuridico ed economico del personale di protezione civile, non consentendo di superare le problematiche esposte in merito all'inadeguatezza degli istituti contrattuali vigenti, con conseguente impatto negativo sulla capacità operativa delle strutture medesime soprattutto nei contesti emergenziali.

Al fine di garantire la specificità dei compiti attribuiti, è stata valutata anche l'opzione di intervento mediante l'istituzione, nell'ambito delle Regioni e dei Comuni, di un ruolo specifico per gli operatori e la dirigenza della protezione civile. Tuttavia, tale opzione è stata valutata come non opportuna, in quanto la normativa primaria statale avrebbe inciso - anziché sull'ordinamento civile in relazione ai profili contrattuali (afferenti allo svolgimento del rapporto di lavoro) e con salvaguardia dell'autonomia collettiva (cui è demandata la specifica disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale alla luce di quanto previsto dal disegno di legge) - sull'organizzazione amministrativa locale rientrando nella competenza residuale regionale e ciò avrebbe potuto sollevare dubbi di compatibilità con i principi elaborati dalla Corte Costituzionale sul tema della “chiamata in sussidiarietà”, che consente allo Stato di intervenire in materie di competenza regionale quando la normativa statale si ritiene necessaria per garantire l'esercizio unitario delle funzioni amministrative. Con riferimento al tema della responsabilità penale, parimenti, l'opzione zero è stata valutata e considerata non perseguibile, in quanto il “non intervento” avrebbe lasciato immutato il regime penalistico applicabile alle attività di protezione civile, non consentendo di valorizzarne le peculiarità e, dunque, di superare le problematiche esposte in merito al particolare contesto operativo in cui sono chiamati ad intervenire il personale, le autorità e i volontari di protezione civile, con conseguente impatto negativo sulla capacità operativa delle strutture medesime soprattutto nei contesti emergenziali.

Trattandosi di definizione di un regime speciale in materia di responsabilità penale, in ragione della riserva di legge operante in materia, l'intervento necessitava di una modifica normativa primaria.

Non risultava percorribile l'opzione alternativa riferita all'introduzione di una generalizzata esclusione della punibilità correlata allo svolgimento di attività di protezione civile, dovendosi comunque garantire i beni giuridici primari (vita e integrità psico-fisica) protetti dagli articoli 589 c.p. e 590 c.p., suscettibili di essere offesi anche da azioni svolte in contesti di protezione civile. La

punibilità è stata, dunque, esclusa soltanto in relazione a condotte conformi alle linee guida come definite e pubblicate a norma di legge ovvero, in mancanza di queste, alle buone pratiche nelle attività di protezione civile, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida o le citate buone pratiche risultino adeguate alle specificità del caso concreto: in tali casi, non potrebbe essere mosso alcun giudizio di rimprovero per azioni imperite, avendo l'agente operato in conformità alle regole di abilità e di esperienza proprie del settore della protezione civile, all'uopo riconosciute secondo legge e adeguate alle specificità della fattispecie in concreto occorsa. Valorizzando l'osservanza di linee guida e buone pratiche di protezione civile, si promuove, inoltre, l'uniformità degli interventi del personale di protezione civile a tutela dei beni primari salvaguardati dalle attività di protezione civile.

La disposizione non incide sulla punibilità per la violazione di diverse regole cautelari (così come per imperizia, in caso di difformità alle linee guida o alle buone pratiche di protezione civile ovvero di conformità a linee guida o buone pratiche non adeguate alle specificità del caso concreto), con la precisazione che, in tali ipotesi, è comunque necessario tenere conto del contesto del tutto peculiare in cui sono chiamati ad intervenire il personale, le autorità e i volontari di protezione civile: a tali fini, come osservato nella descrizione del contesto e dei problemi da affrontare, occorre infatti tenere conto, quali parametri, non esclusivi, di riferimento, delle condizioni oggettive afferenti alla soglia di incertezza scientifica e al contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché dei limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, delle capacità tecnologiche disponibili e dei vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Con riferimento alle disposizioni concernenti l'istituzione della sezione contrattuale del personale di protezione civile, il principale impatto per i destinatari diretti dell'intervento (personale dirigenziale e non dirigenziale delle strutture regionali e locali di protezione civile) consiste nella previsione di uno speciale trattamento giuridico ed economico commisurato alle funzioni svolte, senza che ciò determini, comunque, nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Difatti, non viene modificata la consistenza della pianta organica degli enti regionali e locali, né si influisce sulle relative facoltà assunzionali, che continuano ad essere disciplinate dalla normativa settoriale; parimenti, non si incide sui vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione, rimanendo ferma la devoluzione alla contrattazione collettiva della

disciplina del trattamento economico e giuridico nei limiti delle risorse allo scopo finalizzate per l'anno di riferimento, ai sensi degli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo n. 165 del 2001.

La valorizzazione professionale del personale di protezione civile è idonea, inoltre, a produrre impatti positivi sulla continuità operativa, potendo detto personale beneficiare di un trattamento adeguato alle specifiche attività svolte, anche in relazione al lavoro straordinario, alle turnazioni e alla reperibilità. Ne consegue, altresì, un miglioramento del benessere lavorativo, correlato al riconoscimento formale delle difficoltà operative, riscontrabili soprattutto nelle attività di emergenza.

Le disposizioni concernenti la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile sono idonee a produrre impatti positivi sulla efficacia della risposta operativa del sistema nazionale di protezione civile, precisandosi il regime penalistico applicabile in materia sulla base del contesto peculiare operativo in cui intervengono operatori, volontari e autorità di protezione civile. Ciò è idoneo a determinare impatti positivi anche sulla collettività, beneficiaria dell'azione di protezione civile.

4.2 Impatti specifici

A. Effetti sulle PMI (Test PMI)

Non si ravvisano specifici effetti sulle piccole e medie imprese, influenzando le disposizioni in via generale sul Servizio nazionale della protezione civile.

B. Effetti sulla concorrenza

Non si ravvisano specifici effetti sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

C. Oneri informativi

Non si ravvisano specifici oneri informativi a carico di imprese e cittadini.

D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

La natura del provvedimento non afferisce al rispetto dei livelli minimi di regolazione posti dalla disciplina europea.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Alla luce delle valutazioni effettuate, si ritiene che gli interventi proposti siano i più adeguati al fine di realizzare le rappresentate esigenze di tutela.

In particolare, la scelta di istituire una sezione contrattuale speciale per il personale di protezione civile consente di riconoscere la specificità dei compiti e delle responsabilità ad esso attribuiti, assicurando un trattamento economico e giuridico commisurato alle particolari funzioni operative di protezione civile.

Con riferimento alle disposizioni concernenti la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile, l'intervento definisce un sistema di responsabilità penale calibrato sulle

peculiarità operative del settore, tali da influire anche sulla ricostruzione dello statuto penale applicabile in materia.

In particolare, occorre tenere conto della rilevanza assunta dalle linee guida e dalle buone pratiche nel settore della protezione civile (già considerate dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 1 del 2018), anche ai fini dell'esclusione della punibilità per imperizia in caso di loro osservanza e sempre che si tratti di raccomandazioni e buone pratiche adeguati al caso concreto: a titolo esemplificativo, si pensi al caso in cui una data autorità di protezione civile venga sottoposta a procedimento penale per i fatti di cui agli articoli 589 o 590 del codice penale, con la contestazione della mancata adozione di apposita misura di cautela in presenza di un dato evento calamitoso. In tali ipotesi, per effetto della disciplina di cui al disegno di legge, le raccomandazioni previste dalle linee guida, qualora non prevedessero l'adozione di tale misura di cautela in casi simili a quello in concreto occorso, potrebbero rilevare al fine di escludere la punibilità, sempre che le raccomandazioni fossero reputate effettivamente adeguate alle specificità del caso concreto e non fossero ascritte violazioni di regole cautelari diverse dalla perizia.

Per le altre ipotesi, occorre considerare che il contesto, anche di emergenza, in cui intervengono i volontari, il personale e le autorità di protezione civile, non è assimilabile ad altri contesti operativi, con la conseguente necessità di accertare l'integrazione in concreto di una fattispecie delittuosa colposa tenendo conto di numerosi elementi idonei ad incidere sulla prevedibilità ed evitabilità dell'evento, quali le condizioni oggettive afferenti alla soglia di incertezza scientifica e al contesto d'urgenza nei quali vengono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni nonché ai limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche disponibili e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Sul punto si segnala che, ai fini della predisposizione del testo normativo, si è tenuto conto anche delle esigenze rappresentate dalle Regioni e Province autonome e dalle comunità locali.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Quanto ai soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, si rappresenta che, nel rispetto di quanto previsto dal disegno di legge, è rimessa alla contrattazione collettiva del comparto delle funzioni locali la disciplina, nei limiti delle risorse disponibili per la stessa contrattazione collettiva:

- a) del trattamento giuridico;
- b) del trattamento economico, ivi incluse le indennità di funzione, di missione e di pronto intervento in relazione all'impiego operativo in attività di emergenza o in esercitazioni;

c) dell'orario di lavoro ordinario e straordinario ivi incluse le turnazioni e la reperibilità;

d) della specifica formazione, anche obbligatoria.

Con riferimento alle disposizioni concernenti la responsabilità delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile, ai fini dell'attuazione delle stesse rileva anche l'adozione, con direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata, delle linee guida nazionali contenenti raccomandazioni per lo svolgimento delle attività di protezione civile a cui devono attenersi le autorità di protezione civile, il personale di protezione civile o i volontari di protezione civile. La direttiva è adottata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n.1 del 2018, recante il "Codice di Protezione Civile", sentito l'Osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile, istituito con la direttiva del Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare del 7 dicembre 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 2024.

5.2 Monitoraggio

Fermi rimanendo i sistemi di monitoraggio delle funzioni pubbliche regolati dagli enti titolati di attribuzioni rilevanti ai fini del disegno di legge, si rappresenta che l'efficacia delle misure previste **dal** presente intervento regolatorio potrà essere valutata in relazione all'evoluzione del sistema di protezione civile, alle nuove esigenze operative e alle risultanze delle attività di monitoraggio svolte, in particolare, dal Dipartimento della protezione civile ai sensi del decreto legislativo n. 1 del 2018.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Nel corso dell'Analisi di impatto della regolamentazione si è tenuto conto delle posizioni espresse dai soggetti istituzionali competenti, destinatari delle misure introdotte con il disegno di legge: in particolare il Dipartimento della protezione civile, le Regioni e le Province autonome e le autorità locali. Le consultazioni si sono svolte anche nell'ambito di alcune riunioni periodiche della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Le osservazioni emerse hanno riguardato sia la necessità di definire sezioni contrattuali specifiche per il personale di protezione civile, sia le problematiche connesse alla responsabilità penale delle autorità, del personale e dei volontari di protezione civile.

Le risultanze hanno confermato la necessità dell'intervento regolatorio.

In relazione alla posizione delle associazioni di volontariato di protezione civile, si rileva che, nell'ambito del Dipartimento nazionale della protezione civile, sussiste apposita struttura organizzativa competente anche nel supportare l'attività degli organismi di rappresentanza del Volontariato di protezione civile, con la conseguente emersione di rapporti di collaborazione diretti tra Dipartimento e organizzazioni di volontariato.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il provvedimento normativo è stato predisposto nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i vari livelli governativi.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

SEZIONE CONTRATTUALE DEL PERSONALE DI PROTEZIONE CIVILE

SEZIONE I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Istituzione della sezione speciale del personale di protezione civile)

1. Nell'ambito della contrattazione collettiva relativa al comparto funzioni locali sono istituite speciali sezioni contrattuali per il personale, dirigenziale e non dirigenziale, delle strutture di protezione civile delle regioni e degli altri enti appartenenti al medesimo comparto, in modo da garantire la specificità dei compiti attribuiti e delle responsabilità assunte, secondo principi di adeguatezza, proporzionalità e differenziazione. Al personale appartenente alle sezioni contrattuali di cui al primo periodo si applicano le disposizioni della presente legge e, in quanto compatibili, quelle del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

2. Nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge, la contrattazione collettiva del comparto funzioni locali provvede a disciplinare, nei limiti delle risorse disponibili ad essa destinate:

a) il trattamento giuridico nonché la specifica formazione, anche obbligatoria, ai sensi degli articoli 3 e 5;

b) il trattamento economico, ivi incluse le indennità di funzione, di missione e di pronto intervento in relazione all'impiego operativo nell'ambito di attività di emergenza o di esercitazioni, nonché l'orario di lavoro ordinario e straordinario, ivi incluse le turnazioni e la reperibilità, ai sensi degli articoli 2 e 4.

3. Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

SEZIONE II

PERSONALE NON DIRIGENZIALE

Art. 2.

(Trattamento economico del personale non dirigenziale)

1. Al personale appartenente alla sezione contrattuale per il personale non dirigenziale di cui all'articolo 1 è riconosciuto il trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento, integrato da un'indennità di funzione di base commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

2. Al fine di garantire la prontezza operativa, al personale di cui al comma 1, incaricato di funzioni di coordinamento operativo nell'ambito di attività di emergenza o di esercitazioni, nonché per la copertura di turnazioni nelle attività di pronto intervento, è riconosciuta un'indennità di funzione di pronto impiego aggiuntiva rispetto al trattamento economico e all'indennità di funzione di base di cui al comma 1.

3. Al personale di cui al comma 1, chiamato a intervenire con compiti di coordinamento in emergenza, sul territorio di compe-

tenza o fuori da esso, è riconosciuta un'indennità di missione aggiuntiva rispetto alle indennità di cui ai commi 1 e 2.

4. La disciplina e l'importo delle indennità di cui al presente articolo sono definiti dalla contrattazione collettiva, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2.

Art. 3.

(Trattamento giuridico del personale non dirigenziale)

1. Al personale appartenente alla sezione contrattuale per il personale non dirigenziale di cui all'articolo 1 è garantita la tutela assicurativa per gli infortuni e le malattie contratte in servizio, anche in contesti emergenziali, nonché la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali detto personale sia coinvolto per ragioni di servizio.

2. La formazione continua e l'aggiornamento professionale del personale di cui al comma 1 sono obbligatori.

3. Il personale di cui al comma 1 è soggetto alla disciplina di cui al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, ferma restando l'applicazione dell'articolo 2, comma 2, del medesimo decreto in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse alle attività di protezione civile. Il personale di cui al comma 1 garantisce altresì la reperibilità e l'operatività in caso di necessità, concorrendo alle relative turnazioni secondo i limiti e le modalità definiti dalla contrattazione collettiva.

SEZIONE III

PERSONALE DIRIGENZIALE

Art. 4.

(Trattamento economico del personale dirigenziale)

1. Al personale appartenente alla sezione contrattuale per il personale dirigenziale di

cui all'articolo 1 è riconosciuto il trattamento economico previsto dal contratto collettivo nazionale e decentrato di riferimento, integrato da un'indennità commisurata alle funzioni di protezione civile svolte.

2. La disciplina e l'importo dell'indennità di cui al comma 1 sono definiti dalla contrattazione collettiva, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2.

Art. 5.

(Trattamento giuridico del personale dirigenziale)

1. Al personale appartenente alla sezione contrattuale per il personale dirigenziale di cui all'articolo 1 è garantita la tutela assicurativa per gli infortuni e le malattie contratte in servizio, anche in contesti emergenziali, nonché la tutela legale per i procedimenti civili e penali nei quali detto personale sia coinvolto per ragioni di servizio.

2. La formazione continua e l'aggiornamento professionale del personale di cui al comma 1 sono obbligatori.

3. L'incarico dirigenziale di protezione civile è soggetto a rotazione, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva.

4. Resta ferma l'applicazione dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse alle attività di protezione civile. Il personale di cui al comma 1 garantisce la reperibilità e l'operatività in caso di necessità, concorrendo alle relative turnazioni secondo i limiti e le modalità definiti dalla contrattazione collettiva.

CAPO II

RESPONSABILITÀ DELLE AUTORITÀ,
DEL PERSONALE E DEI VOLONTARI DI

PROTEZIONE CIVILE E DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Art. 6.

*(Linee guida e responsabilità penale nelle
attività di protezione civile)*

1. Al codice della protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, dopo l'articolo 42 sono inseriti i seguenti articoli:

« Art. 42-bis *(Linee guida per l'esecuzione delle attività di protezione civile)* – 1. Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata in materia di protezione civile, ove nominata, adottata ai sensi dell'articolo 15 del presente decreto, sentito l'Osservatorio sulle buone pratiche nelle attività di protezione civile di cui alla direttiva del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare 7 dicembre 2023, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 50 del 29 febbraio 2024, sono elaborate linee guida recanti raccomandazioni nell'esecuzione delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2 del presente decreto.

Art. 42-ter *(Responsabilità colposa per morte o lesioni personali nelle attività di protezione civile)* – 1. Se i fatti di cui agli articoli 589 e 590 del codice penale sono commessi nell'esercizio delle attività di protezione civile dalle autorità di protezione civile, dal personale di protezione civile o dai volontari di protezione civile, si applicano le pene previste dai medesimi articoli 589 e 590 del codice penale, salvo quanto disposto dal presente articolo.

2. Qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità è esclusa quando sono rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza di queste, le buone pratiche nelle at-

tività di protezione civile, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida o le citate buone pratiche risultino adeguate alle specificità del caso concreto.

3. Nell'accertamento della colpa o del suo grado si tiene conto anche della soglia di incertezza scientifica e del contesto d'urgenza nei quali sono effettuate le valutazioni e adottate le decisioni, nonché dei limiti correlati alle disponibilità di dati e di strumenti di monitoraggio e di analisi, alle capacità tecnologiche e ai vincoli derivanti dalla disponibilità delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

4. Ai fini del presente articolo, il personale di protezione civile è costituito:

a) dal personale iscritto nei ruoli speciali tecnico-amministrativi del personale dirigenziale e non dirigenziale del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal personale di ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri in servizio presso il medesimo Dipartimento e dal personale in posizione di distacco, comando o fuori ruolo in servizio presso il Dipartimento medesimo;

b) dal personale appartenente alle sezioni contrattuali per il personale dirigenziale e non dirigenziale delle strutture di protezione civile delle regioni e degli altri enti appartenenti al comparto funzioni locali;

c) da ogni soggetto appartenente alle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile di cui all'articolo 13 del presente decreto ».

Art. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

€ 4,00