



# **CORTE DEI CONTI**

---

## **SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

***Possibilità per gli enti locali di stipulare polizze assicurative a favore di singoli cittadini coinvolti, come volontari, in determinate attività di interesse generale.***

**Deliberazione n. 26/SEZAUT/2017/QMIG**



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N. 26/SEZAUT/2017/QMIG

Adunanza del 14 novembre 2017

Presieduta dal Presidente di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Antonio FRITTELLA, Fulvio Maria LONGAVITA, Giovanni COPPOLA, Maria Teresa POLITO

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Emanuela PESEL, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA, Francesco Antonio MUSOLINO, Mario ALÌ, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO

Referendari

Vanessa PINTO, Stefania DORIGO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni;

Visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e le successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della Regione Friuli-Venezia Giulia, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. FVG/54/2017/QMIG, depositata in data 3 agosto 2017, con la quale la Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento alla richiesta di motivato avviso presentata dal Sindaco del Comune di Pagnacco, ha rimesso al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, una questione di massima concernente *“la stipula da parte degli Enti pubblici beneficiari di contratti assicurativi per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi con oneri a proprio carico a favore di cittadini volontari singoli, coinvolti, sulla base di regolamentazione comunale del rapporto, in attività di interesse generale”*;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 16 del 27 settembre 2017, con la quale, valutati i presupposti per il deferimento della questione ai sensi del richiamato art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, è stata rimessa alla Sezione delle autonomie la pronuncia in ordine all'anzidetta questione di massima;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 5604 del 6 novembre 2017 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Uccello;

## **PREMESSO**

La questione di massima rimessa all'esame di questa Sezione origina da una richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Pagnacco, in data 25 maggio 2017, pervenuta alla Sezione regionale di controllo Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'art. 33, comma 4, del d.p.r. 25 novembre 1975, n. 902, come sostituito dall'art. 3 del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125.

Con il quesito, il Comune di Pagnacco (UD) chiedeva di conoscere se fosse possibile procedere, previa adozione di regolamento comunale per lo svolgimento di attività di volontariato nelle strutture e nei servizi del Comune, alla stipula di apposite polizze assicurative contro infortuni e malattie connesse allo svolgimento delle attività oggetto di regolamento nonché per la responsabilità verso terzi, con oneri a proprio carico, in considerazione del fatto che molto spesso volontari singoli chiedono di poter prestare servizio volontario a titolo individuale a favore del Comune in diversi ambiti di attività.

Il Comune precisava che le attività del volontario non avrebbero carattere sostitutivo dei servizi di competenza del Comune o di mansioni proprie del personale dipendente, così come rivestirebbero carattere occasionale anche se svolte in via continuativa, in quanto i volontari non sarebbero vincolati da alcun obbligo di prestazione lavorativa nei confronti dell'Amministrazione comunale.

In proposito, la Sezione di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, valutati positivamente i profili dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, ritiene che la questione, non trovando un preciso riferimento normativo, vada risolta nel senso di assicurare ai volontari singoli un trattamento non deteriore rispetto a quello previsto per i volontari aderenti alle organizzazioni di volontariato disciplinate dalla legge quadro 11 agosto 1991 n. 266.

Osserva la Sezione che, in virtù di quanto disposto dall'art.118, quarto comma, Cost., dall'art.3, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e dall'art.1 della legge 6 giugno 2016, n.106, recante delega per la riforma del Terzo settore, troverebbe fondamento normativo il coinvolgimento di singoli volontari in attività inerenti le funzioni istituzionali comunali, pur con le limitazioni necessarie a circoscrivere il fenomeno alle sole attività migliorative o aggiuntive del servizio pubblico. Il tenore della normativa richiamata considera, infatti, l'autonoma iniziativa dei cittadini con il medesimo favore sia quando svolta in forma di aggregazioni organizzate di volontari sia quando espressa in qualità di singoli volontari intenti in attività di interesse generale dirette a perseguire il bene comune.

La Sezione remittente soggiunge che le organizzazioni di volontariato previste dalla legge quadro rappresentano, del resto, realtà non sempre presenti in tutti i territori locali, specie se di piccole dimensioni, né sembrano poter assicurare maggiori garanzie di qualità, attitudine e continuità delle prestazioni dei singoli aderenti, stante la piena libertà di accesso di questi in strutture organizzative connotate da principi di democraticità interna.

Ad ulteriore conforto del predetto orientamento, osserva che la materia potrebbe trovare adeguata e naturale disciplina nell'esercizio del potere regolamentare del Comune, il quale, in ragione dell'assoluta gratuità dell'attività di volontariato, dovrebbe espressamente escludere l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente e richiedere al singolo volontario, previa sottoscrizione di un atto convenzionale, l'impegno al rispetto di tutti i limiti e le regole afferenti l'attività da svolgere. Tale attività non potrebbe, in ogni caso, considerarsi quale opzione organizzativa stabilmente sostitutiva dell'apparato comunale, ma risorsa straordinaria ed aggiuntiva per migliorare ed ampliare la qualità del servizio.

Sul punto, tuttavia, la Sezione remittente rileva come sia andato consolidando, da parte delle altre Sezioni regionali di controllo, un convergente orientamento restrittivo, espresso dalle Sezioni di controllo per la Lombardia (parere n. 192/2015), il Veneto (parere n. 313/2016), la Toscana (parere n. 141/2016) e il Piemonte (parere n. 126/2017), le quali giudicherebbero illegittimo l'accollo, da parte del Comune, degli oneri conseguenti alla stipula delle polizze assicurative a favore di singoli volontari perché in contrasto con gli artt. 36 e 97, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, la Sezione Lombardia, con la richiamata deliberazione n. 192/2015, è stata la prima a dirsi contraria alla possibilità di finanziare, con risorse a carico del bilancio dell'ente, polizze assicurative a favore di volontari singoli, ciò in considerazione della necessità di evitare l'instaurazione surrettizia di forme di lavoro dipendente in difetto di pubblico concorso.

È noto, infatti, che la modalità di accesso agli impieghi pubblici tramite concorso può essere superata solo in forza di una espressa disposizione di legge (art. 97, co. 3, Cost.), così come solo in specifiche disposizioni di legge possono recarsi eccezioni al carattere necessariamente oneroso del rapporto di lavoro subordinato sancito dall'art. 36 Cost.

Per le attività di volontariato a fini di utilità sociale, da svolgere in favore di Comuni o di altri enti locali, la Sezione lombarda avrebbe individuato due ipotesi normative derogatorie dei suddetti principi, al di fuori delle quali non sarebbe consentito all'ente locale avvalersi di lavoro prestato gratuitamente in regime di volontariato.

La prima fattispecie è quella prevista dal combinato disposto di cui agli artt. 4 e 7 della citata legge n. 266/1991, ai sensi del quale le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti contro gli infortuni, le malattie connesse allo svolgimento dell'attività stessa e per la responsabilità civile verso terzi, con oneri eventualmente a carico delle Amministrazioni pubbliche con le quali dovessero stipulare apposite convenzioni.

La seconda fattispecie si ricava, invece, dall'art. 12 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, che istituisce un fondo finalizzato a reintegrare l'Inail degli oneri conseguenti alla copertura assicurativa di soggetti beneficiari di forme di integrazione e sostegno del reddito coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di Comuni o altri enti locali.

La Sezione Veneto, con il parere n. 313/2016, ha esaminato, invece, una terza fattispecie normativa, prevista dall'art. 24 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, che contempla la possibilità che cittadini singoli o associati realizzino interventi di riqualificazione del territorio urbano (quali la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati) secondo criteri e condizioni definiti con apposita delibera comunale. La norma prevede, altresì, che i Comuni possano deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere.

Nell'articolato parere, la Sezione giunge a concludere che l'attività di volontariato non sia da confondere con l'istituto del "baratto amministrativo", dove le prestazioni rese dai cittadini a fronte

di agevolazioni in ambito tributario mancherebbero dei requisiti di gratuità, personalità e spontaneità della prestazione, né potrebbe sottrarsi alla interposizione obbligatoria delle organizzazioni di volontariato previste dalla legge.

Anche la Sezione Toscana, con il parere n. 141/2016, ha condiviso e sviluppato il percorso logico tracciato dalle Sezioni Lombardia e Veneto, ribadendo, da un lato, la differenza ontologica (e perciò di trattamento giuridico) esistente tra rapporto di lavoro e attività di volontariato, dall'altro, escludendo in radice un autonomo ricorso, da parte dell'ente locale, a prestazioni di volontari a titolo individuale, poiché l'interposizione dell'organizzazione di volontariato iscritta in specifici registri regionali varrebbe ad assicurare che lo svolgimento dell'attività dei volontari si mantenga nei limiti della spontaneità, dell'assenza (anche indiretta) di fini di lucro e della esclusiva finalità solidaristica. Allo stesso tempo, impedirebbe di dar luogo - anche soltanto *praeter intentionem* - ad atipiche e surrettizie forme di lavoro precario, peraltro elusive delle regole sul reclutamento e sull'utilizzazione del personale, nonché foriere, nel tempo, financo di preconstituire pretese (ancorché infondate) di stabilizzazione di rapporti pregiudizievoli per gli assetti della finanza pubblica.

Più di recente, è intervenuta anche la Sezione Piemonte con il parere n. 126/2017, la quale ha ripercorso identiche motivazioni con riguardo al caso di un Comune che, dopo aver istituito nel 2008 un servizio bibliotecario comunale e previsto nel 2012, con apposito regolamento, che i 18 addetti al servizio fossero volontari, non retribuiti e coordinati da un dipendente comunale, chiedeva di conoscere se il ricorso a tale forma di volontariato con assicurazione individuale a carico dell'ente fosse legittimo.

A fronte delle illustrate difformità interpretative con i pareri espressi da altre Sezioni regionali di controllo, la Sezione remittente, preso atto che il contrasto non riguarda difformità di orientamenti tra Collegi interni alla Sezione o, comunque, tematiche afferenti peculiarità regionali del Friuli-Venezia Giulia, ha ritenuto che il tema introdotto con la richiesta di motivato avviso non possa essere ricondotto alla competenza della Sezione Plenaria del Friuli-Venezia Giulia, come previsto dall'art. 36 del d.p.r. n. 902/1975, nel testo novellato dal d.lgs. n. 125/2003, e ha disposto la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei Conti per le valutazioni circa il deferimento, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 o, in alternativa, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009, della seguente questione:

*«se sia legittima, in virtù delle citate norme dell'ordinamento vigente (art. 118 Cost., art. 3, comma 5, del TUEL, art. 1 della L. n. 106/2016) la stipula da parte degli enti pubblici beneficiari di contratti assicurativi per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi, con oneri a proprio carico, a favore di cittadini volontari singoli, coinvolti, sulla base di regolamentazione comunale del rapporto, in attività di interesse generale».*

Il Presidente della Corte, con ordinanza n. 16 del 27 settembre 2017, ha deferito alla Sezione delle autonomie l'esame e la pronuncia in ordine alla prospettata questione di massima.

## CONSIDERATO

1. La questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia concerne il possibile contrasto interpretativo emerso in sede consultiva tra la Sezione remittente, favorevole all'accoglimento della richiesta del Comune, e il diverso avviso espresso da altre Sezioni regionali di controllo, contrarie al ricorso, da parte dell'ente locale, a prestazioni di singoli volontari senza l'interposizione delle organizzazioni di volontariato.

In particolare, la Sezione è chiamata ad esprimere il proprio avviso in merito alla stipula di polizze assicurative a favore di singoli volontari che chiedano al Comune di prestare servizio volontario a titolo individuale per attività di carattere culturale oggetto di apposito regolamento comunale.

In questi termini, la questione attiene alla materia della contabilità pubblica, ed è quindi ammissibile, in quanto involge problematiche inerenti l'esercizio del potere regolamentare di un Comune da cui discende la corretta individuazione dei limiti di assunzione di contratti relativi ad oneri di funzionamento suscettivi di possibili ricadute sugli equilibri di bilancio conseguenti alla surrettizia instaurazione di forme di lavoro dipendente.

2. In via preliminare, occorre far cenno della speciale disciplina contenuta agli artt. 4 e 7 della legge quadro sul volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266) che poneva a carico delle organizzazioni di volontariato l'obbligo di assicurare i propri aderenti contro gli infortuni e le malattie connesse allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi. La relativa copertura assicurativa costituiva elemento essenziale delle convenzioni che gli enti pubblici potevano stipulare con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi in appositi registri regionali ed i corrispondenti oneri assicurativi gravavano sui primi in quanto beneficiari delle attività di volontariato svolte nell'ambito delle strutture pubbliche di questi.

Tale disciplina è stata abrogata dall'art. 102 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che in attuazione della legge delega 6 giugno 2016, n. 106 ha introdotto il "Codice del Terzo settore", che regola l'attività delle organizzazioni di volontariato e degli altri enti di carattere privato, diversi dalle società, *«costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria...»* (art. 4).

La copertura assicurativa dei volontari è ora regolata dall'art. 18 del Codice, il quale, in linea con gli artt. 4 e 7 della legge n. 266/1991, stabilisce che *«gli enti del Terzo settore che si avvalgono di volontari devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi. ... La copertura assicurativa è elemento essenziale delle convenzioni tra gli enti del Terzo settore e le Amministrazioni pubbliche, e i relativi oneri sono a carico dell'Amministrazione pubblica con la quale viene stipulata la convenzione»*.

3. Secondo la definizione contenuta all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 117/2017, *«il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà»*.

In precedenza, la legge quadro sul volontariato definiva i caratteri dell'attività svolta dal volontario nell'ambito di una organizzazione di volontariato (personalità, spontaneità, gratuità, assenza di finalità lucrative, scopo solidaristico), ma nulla precisava in ordine alle motivazioni della scelta e, soprattutto, all'elemento caratteristico distintivo della prestazione.

Quanto alla "scelta" del volontario, il Codice del Terzo settore ha chiarito che deve trattarsi di scelta "*libera*", vale a dire consapevole, informata e non condizionata da uno stato di bisogno. Inoltre, al fine di preservare la genuinità dell'attività tipica di volontariato, ha stabilito che la stessa deve essere orientata a "*promuovere risposte ai bisogni delle persone*", finalizzata cioè a soddisfare i bisogni altrui mediante attività operative di carattere sociale, non industriale o commerciale, che vadano a beneficio "*della comunità e del bene comune*" e non di interessi specifici o di parte.

In ordine alla prestazione del volontario, questa consiste nel mettere "*a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità*", cioè in una manifestazione di "disponibilità" ad impiegare energie fisiche o intellettuali in collaborazione con una struttura organizzativa che abbia strumenti adeguati per indirizzare utilmente tali energie alla realizzazione di specifici obiettivi di solidarietà sociale.

Poiché l'attività di volontariato deve intendersi prestata in modo "*personale, spontaneo e gratuito*", il volontario deve potersi sentire sempre libero di recedere dalla propria scelta, revocando in qualsiasi momento la disponibilità dimostrata, senza condizioni o penali, poiché la sua prestazione lavorativa, in quanto caratterizzata dall'elemento della spontaneità e dallo spirito di solidarietà, risponde esclusivamente ad un vincolo morale (caritativo o filantropico, ideale o religioso).

4. Dal tenore della legge risulta, dunque, come l'attività di volontariato esuli da qualunque vincolo di natura obbligatoria che non sia il dovere di rispetto discendente dal principio del "*neminem laedere*". Essa è, pertanto, intrinsecamente incompatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro, stabile o precario, autonomo o subordinato, come espressamente sancito dall'art. 17, comma 5, del d.lgs. n. 117/2017 e ribadito dal comma 3, che vieta l'erogazione di compensi a carattere retributivo o in forma di rimborsi spese di tipo forfetario.

È da ritenersi, altresì, che l'attività di volontariato sia incompatibile con qualsiasi forma di "riconoscimento" dell'attività svolta, compresa la precostituzione di titoli di merito ai fini dell'accesso a posizioni di pubblico impiego di qualunque natura. Lo stesso è a dirsi per quelle forme di pseudo-volontariato che dissimulano l'esistenza di un vincolo di subordinazione, inteso come assoggettamento del volontario ad un penetrante potere direttivo, disciplinare e di controllo dell'ente in ordine alle modalità e ai tempi della prestazione, o che, comunque, risultano intrinsecamente caratterizzate dall'onerosità della prestazione, tipica della causa di scambio tra lavoro e retribuzione o della causa associativa.

Dall'assenza dell'obbligo di prestazione lavorativa e del diritto al compenso discende anche il carattere necessariamente "occasionale" dell'attività di volontariato, in quanto attività spontanea e gratuita, libera da vincoli temporali e da condizionamenti esterni derivanti dall'affidamento di terzi. L'occasionalità è sinonimo di attività eventuale, straordinaria e

incoercibile, che sussiste anche se l'attività sia svolta in modo non discontinuo e saltuario, conforme a prestabiliti orari di lavoro e secondo modalità coordinate con l'attività di altri lavoratori.

La natura intrinsecamente occasionale dell'attività di volontariato esprime, infatti, un concetto diverso dal carattere occasionale tipico di alcune attività lavorative, autonome o subordinate, disciplinate dalla legge, come la prestazione occasionale di lavoro autonomo di cui all'art. 67, comma 1, lett. l), del Testo unico delle imposte sui redditi o la prestazione di cui all'abrogato art. 61, comma 2, del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (cd. "mini co.co.co."), ora sostituito dall'art. 54-bis introdotto dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, di conversione del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 (cd. "contratti di prestazione occasionale"), nelle quali l'occasionalità della prestazione è intesa nella diversa accezione di attività lavorativa non abituale e sistematica, cioè non professionale.

Per chi utilizza l'attività di volontariato, la prestazione è da ritenersi, dunque, occasionale nonché "accessoria", nel senso di aggiuntiva e complementare alle ordinarie attività dell'apparato organizzativo all'interno del quale si inserisce quale strumento mai "sostitutivo" delle risorse umane normalmente destinate al servizio di utilità sociale prescelto dal volontario.

5. Alla luce del vigente quadro normativo che regola le attività di utilità sociale svolte dalle organizzazioni private che perseguono obiettivi diversi dal profitto e dalle finalità tipicamente pubbliche (enti del cd. Terzo settore), è da ritenere che il legislatore abbia inserito nell'ambito di tale disciplina anche le attività di volontariato rivolte a fini di utilità sociale in quanto occorrono organizzazioni capaci di promuovere e supportare le iniziative dei singoli volontari dando continuità alla loro azione.

A tal fine, l'art. 17 del d.lgs. n. 117/2017, stabilendo che gli enti «sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale», ha inteso individuare non solo lo strumento attraverso il quale i volontari possono aderire all'organizzazione prescelta e mettere a disposizione di questa «il proprio tempo e le proprie capacità», ma anche il modo in cui gli enti possono comunicare, a fini assicurativi, il nominativo dei volontari di cui si avvalgono.

L'iscrizione nel registro segna, infatti, il momento in cui il volontario, che intende aderire all'organizzazione, accetta la proposta di un contratto aperto e, conseguentemente, accetta la disciplina associativa in essa contenuta. Prestando il proprio consenso all'iscrizione nel registro, il volontario aderisce ad un contratto già perfezionato tra altri soggetti, i quali, con apposita clausola di adesione, hanno riservato a terzi la possibilità di accedere al rapporto fra loro precedentemente costituito. Contemporaneamente, l'iscrizione nel registro degli aderenti determina anche la costituzione di una molteplicità di rapporti assicurativi riguardanti i volontari che vi risultino iscritti, cioè in forza di un unico vincolo contrattuale, precostituito anch'esso, finalizzato alla copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività degli stessi, nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi dall'esercizio dell'attività medesima. Tali garanzie assicurative perdono efficacia dal giorno

dell'annotazione nel registro dell'avvenuta cancellazione dei volontari che hanno inteso revocare la loro adesione.

6. Poiché l'ordinamento democratico interno dell'ente deve garantire al volontario la possibilità di prestare la propria attività in modo “*personale, spontaneo e gratuito*”, il vincolo associativo non potrà imporre condizioni che possano incidere sull'autonoma iniziativa del volontario al di là delle ordinarie esigenze di formazione, organizzazione e corretto svolgimento del servizio, tutela della sicurezza e dell'incolumità propria e altrui (si pensi, ad es., alla partecipazione ad eventuali corsi di formazione teorico-pratici, all'osservanza delle direttive operative concordate con i responsabili dell'ente o al corretto utilizzo di attrezzature o dispositivi affidati ai volontari a fini operativi, di riconoscimento o di protezione).

Il soddisfacimento di tali condizioni costituisce un mero onere per il volontario che intenda collaborare con l'ente, così come l'eventuale richiesta del possesso di requisiti soggettivi psicofisici ed attitudinali saranno finalizzati esclusivamente a garantire agli aspiranti volontari attività compatibili con le condizioni soggettive di ciascuno di essi.

Il volontario, infatti, non offre garanzie né di qualità né di continuità della prestazione, stante l'assenza di procedure selettive e di obblighi di rispettare tempi e orari di lavoro prestabiliti, sicché sarà compito dell'ente assicurare condizioni e mezzi sufficienti affinché l'apporto dei singoli volontari non sia mai determinante per il buon esito del servizio, ma risulti sempre sussidiario e aggiuntivo per il miglioramento o l'ampliamento della qualità e del livello dello stesso.

D'altronde l'ente, pur non essendo imputabile ai sensi dell'art. 2049 c.c. degli illeciti extracontrattuali compiuti da volontari inseriti nella sua organizzazione, in quanto difettano sia il rapporto di subordinazione sia la *culpa in eligendo*, risponderà comunque con il proprio patrimonio (o con il fondo comune nel caso l'ente sia privo di personalità) per gli illeciti contrattuali derivanti dal mancato adempimento delle obbligazioni in conseguenza della condotta dolosa o colposa dei volontari di cui l'ente si sia avvalso (art. 1228 c.c.).

Ciò significa che l'ente non potrà limitarsi ad organizzare l'opera dei volontari nel settore di attività da questi prescelto e secondo le disponibilità di tempo e le attitudini da loro dichiarate, ma dovrà controllare le modalità operative attraverso le quali si esplica il loro contributo affinché non abbiano a compromettere l'esatta osservanza delle obbligazioni (di mezzi o di risultato) che l'ente abbia eventualmente contratto, così da evitare di incorrere in responsabilità per *culpa in vigilando* sull'opera di terzi.

7. Le descritte caratteristiche dell'attività di volontariato e la natura dei rapporti giuridici che ne discendono secondo l'illustrato Codice del Terzo settore non subiscono sostanziali variazioni nella speciale disciplina sul volontariato prevista dall'art. 1, commi da 312 a 316, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Tale normativa, che per gli anni 2016-2017 ha sostituito quella precedentemente dettata dal citato art. 12 del d.l. n. 90/2014, riguarda la copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni in favore di soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito coinvolti in attività di volontariato a fini di

utilità sociale in favore di Comuni o di altri enti locali, nonché di detenuti impegnati in attività volontarie e gratuite e di stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno.

A tal fine, è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito fondo destinato a reintegrare gli oneri assicurativi dell'Inail per la copertura dei rischi legati agli infortuni e alle malattie dei predetti volontari che prestano la loro attività nell'ambito delle iniziative progettuali individuate, a fini di utilità sociale, da soggetti promotori rientranti tra le organizzazioni appartenenti al Terzo settore e destinate a favore di Comuni o di altri enti locali.

In deroga a quanto previsto dal Codice del Terzo settore, i relativi premi assicurativi sono posti a carico del fondo (nei limiti delle relative disponibilità finanziarie) anziché gravare sull'ente locale beneficiario dell'iniziativa. Quest'ultimo si limita a promuovere le opportune iniziative informative e pubblicitarie al fine di rendere noti i progetti di utilità sociale che hanno in corso con i soggetti promotori operanti sul territorio. Dal canto loro, i volontari che intendano offrire la propria attività e che abbiano individuato un progetto d'interesse, devono mettersi in contatto con il soggetto promotore dello stesso e manifestare la propria disponibilità. Verificato il possesso dei requisiti assicurativi previsti, l'Inail comunica al soggetto promotore e al Comune/ente locale l'attivazione della copertura assicurativa per i volontari e per il numero di giornate indicati nella richiesta. Incombe sul soggetto promotore l'onere di iscrivere in un registro i soggetti coinvolti nel volontariato, con annotazione delle generalità e la tenuta giornaliera delle presenze, in quanto gli oneri connessi agli eventi occorsi a volontari non registrati regolarmente sono posti a carico del soggetto promotore titolare del progetto.

**8.** Come accennato, anche le fattispecie esaminate assegnano all'ente locale un ruolo di mero promotore ed utilizzatore finale del servizio di volontariato attraverso apposite iniziative che realizzano il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e di altri enti del Terzo settore iscritti in appositi registri. Tali forme di collaborazione tra enti prevedono, generalmente, la sottoscrizione di convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale.

A tal fine, l'art. 56 del d.lgs. n. 117/2017 richiede che l'ente locale accerti, preventivamente, il possesso, da parte dell'organizzazione di volontariato o dell'associazione di promozione sociale, dei requisiti attitudinali e di moralità professionale necessari, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale maturata nelle attività oggetto di convenzione.

In aggiunta, le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire che le attività siano svolte con continuità, nel rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, nonché degli standard organizzativi previsti dalla normativa nazionale o regionale. Devono prevedere altresì, accanto alle necessarie coperture assicurative, le modalità di risoluzione del rapporto, le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese effettivamente sostenute, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili.

In linea con questa disciplina, il comma 315 della citata legge n. 208/2015 contempla ulteriori modalità di coinvolgimento degli enti locali in progetti di utilità sociale, con attività che vanno dal semplice rilascio di apposita attestazione all'organizzazione titolare del progetto, alla verifica della sussistenza, in capo ai volontari, dei requisiti soggettivi inerenti le prestazioni erogate dall'Inps, fino alla promozione delle opportune iniziative informative e pubblicitarie finalizzate a rendere noti i progetti individuati dai soggetti promotori.

Entrambe le fattispecie esaminate rendono evidente l'intento di presidiare la libera estrinsecazione dell'iniziativa autonoma privata con opportuni strumenti di vigilanza e di controllo a tutela delle esigenze collettive perseguite e degli interessi pubblici generali sottesi alle attività di volontariato.

Sotto questo profilo, il filtro rappresentato dalle organizzazioni di volontariato offre l'opportunità agli enti locali di gestire le attività dei volontari in modo organico e unitario, e ai volontari di organizzare iniziative di solidarietà sociale fuori dai canoni tipici della procedimentalizzazione e della discrezionalità amministrativa. Tale assetto normativo evita, in sostanza, di interferire con l'autonomia costituzionalmente garantita dei primi e con l'autenticità delle spinte motivazionali dei secondi.

9. Diverso è il caso previsto dal richiamato art. 24 del d.l. n. 133/2014, in cui i Comuni, con apposita delibera, potevano definire i criteri e le condizioni affinché progetti di intervento presentati da cittadini singoli o associati potessero beneficiare di esenzioni o riduzioni tributarie in ragione dell'esercizio sussidiario di attività di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati.

La disciplina di tale istituto, denominato "baratto amministrativo", è stata riprodotta sostanzialmente nell'art. 190 del Codice dei contratti pubblici, approvato con d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, che consente agli enti locali di stipulare contratti di partenariato "sociale" sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, con rinuncia alla pretesa tributaria in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla comunità di appartenenza.

L'istituto del baratto amministrativo è stato affiancato dalla previsione di analoghi incentivi tributari e fiscali a favore di cittadini residenti costituiti in consorzi o di gruppi di cittadini organizzati per la manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale, ovvero per la realizzazione di opere di interesse locale senza oneri a carico dell'ente locale (art. 189).

Tali contratti di partenariato costituiscono forme di collaborazione dei cittadini con l'Amministrazione per la cura, il recupero e lo sviluppo di beni comuni, caratterizzate dall'onerosità della prestazione in virtù del legame esistente con le previste agevolazioni tributarie. La previsione di detto incentivo fiscale introduce una logica economica incompatibile con lo spirito di solidarietà che contraddistingue l'attività di volontariato, la cui prestazione,

oltreché personale e spontanea, è soprattutto caratterizzata dalla gratuità e dall'assenza di vincoli obbligatori.

**10.** Le descritte attività esercitate a beneficio della comunità sono tutte espressione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, la quale si traduce in esperienze sociali di collaborazione improntate al principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione.

A differenza del principio di sussidiarietà «verticale», che privilegia nell'allocazione delle funzioni amministrative l'ambito istituzionale più vicino al tessuto sociale, la sua dimensione «orizzontale» (o «sociale») mira a valorizzare l'autonomia, la libertà e la responsabilità dei singoli e dei gruppi anche in settori che in precedenza venivano riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi.

Muovendo dal presupposto che alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di valorizzazione del territorio provvedono direttamente i privati cittadini, sia come singoli sia come associati, il principio di sussidiarietà orizzontale si pone come principio aperto a raccogliere le esperienze sociali di collaborazione. Gli enti pubblici sono, dunque, chiamati a favorire l'estrinsecarsi dell'attività privata finalizzata alla realizzazione di dette esperienze intervenendo in funzione «sussidiaria».

Ogni qualvolta ciò sia possibile, il soggetto privato deve essere preferito, privilegiato e, quindi, sussidiato nello svolgimento dell'attività di interesse generale attraverso opportune attività di programmazione, coordinamento, controllo, promozione ed, eventualmente, anche gestione.

L'articolo 118 Cost. limita, infatti, l'esercizio delle competenze locali e dispone che gli enti territoriali interpretino in positivo il loro ruolo sussidiario rispettando e favorendo tali forme di assunzione di responsabilità attraverso:

- il riconoscimento dell'autonomia dell'individuo e dei livelli organizzativi espressi dalla collettività;
- la realizzazione delle condizioni di stabilità e sicurezza affinché l'autonomia privata, in forma singola o associata, possa esplicarsi allorché persegua utilità generali;
- la individuazione delle forme e dei mezzi per consentire la partecipazione anche dei singoli cittadini;
- la creazione dei presupposti economici e strutturali affinché le manifestazioni di autonomia si sviluppino e si rafforzino nel corso del tempo.

**11.** Naturalmente, resta nell'autonomia del legislatore accompagnare l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale con l'individuazione di strumenti di vigilanza e di controllo a protezione delle esigenze collettive che i privati perseguono.

Tuttavia, benché il principio di sussidiarietà orizzontale non si presti ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle autorità pubbliche. Sotto

tale profilo, il principio di sussidiarietà opera alla pari di altri principi costituzionali che regolano l'attività della pubblica amministrazione, quali i principi di legalità, imparzialità e buon andamento.

Deve pertanto ritenersi che la funzione di stimolo e promozione della cittadinanza attiva, il cui valore sociale trova riconoscimento anche per le attività dei singoli volontari, può essere esercitata dai Comuni con modalità di collaborazione che trovino diretto fondamento nell'autonomia regolamentare concessa dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

**12.** Sulla base di queste premesse, occorre riconoscere che le Amministrazioni locali, ove ricevano l'offerta spontanea e disinteressata di singoli cittadini disposti a collaborare con l'ente per fini di solidarietà sociale, possono avvalersi del servizio di questi a condizione che tale coinvolgimento nelle attività istituzionali dell'ente non pregiudichi la libera scelta dei volontari e non determini l'instaurazione di vincoli di subordinazione.

Non sussistono, infatti, preclusioni di principio a che singoli volontari scelgano di porre "*il proprio tempo e le proprie capacità*" al servizio di un'organizzazione più strutturata, quale quella di un ente locale, capace di indirizzare in modo più proficuo la loro attività alla realizzazione di precisi obiettivi di solidarietà sociale. Tale assunto trova riscontro nell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 117/2017, il quale recita: «*Il volontario è una persona che, per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore...*».

Allo stesso modo, anche l'ente locale ha facoltà di ricorrere a volontari che a titolo individuale intendano promuovere iniziative dirette al soddisfacimento di interessi comuni senza l'intermediazione delle organizzazioni del Terzo settore, ciò in virtù del comma 315 della legge n. 208/2015, ai sensi del quale: «... *i Comuni e gli altri enti locali interessati promuovono le opportune iniziative informative e pubblicitarie finalizzate a rendere noti i progetti di utilità sociale, da realizzare anche in collaborazione con le organizzazioni del Terzo settore*». Ne sono ulteriore conferma il citato art. 190 del Codice dei contratti pubblici, il quale consente agli enti territoriali di realizzare contratti di partenariato sociale "*sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati*", nonché l'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), che considera con il medesimo rilievo sia l'iniziativa autonoma dei cittadini singoli sia quella espressa dalle organizzazioni di carattere sociale ai fini dell'esercizio delle funzioni degli enti locali. Non può non trascurarsi di richiamare, infine, l'art. 1 della legge n. 106/2016, recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore, che nell'esplicitare le finalità dell'intervento legislativo ha egualmente voluto sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono a perseguire il bene comune "*anche in forma associata*", con ciò rendendo evidente l'assenza di qualsiasi preclusione di principio ad un ricorso all'attività dei singoli cittadini volontari.

**13.** Tanto considerato, deve concludersi che la *ratio iuris* sottesa alla disciplina delle attività di volontariato contenuta nel Codice del Terzo settore sia estensibile anche agli enti locali che intendano sostenere attivamente la partecipazione libera di singoli volontari in attività operative di servizio alla persona e di tutela di beni comuni a carattere non industriale o commerciale.

L'assenza di una normativa che assicuri il rispetto di alcune condizioni essenziali per garantire ai volontari una partecipazione libera e spontanea, dotata dei caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità richiede, tuttavia, l'adozione di un regolamento che disciplini le modalità di accesso e di svolgimento dell'attività in senso conforme alla normativa dettata per gli enti del Terzo settore.

A tal fine, dovrà essere prevista l'istituzione di un apposito registro dei volontari, le cui risultanze, se conformi ai criteri previsti per la tenuta dei registri in materia di volontariato, faranno fede ai fini della individuazione dei soggetti aventi diritto alla copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi conseguenti allo svolgimento dell'attività, con oneri a carico dell'ente locale in quanto beneficiario finale delle attività dei singoli volontari dallo stesso coordinate.

Il regolamento dell'ente dovrà assicurare, altresì, che i requisiti soggettivi previsti per l'iscrizione nel registro dei volontari non abbiano carattere discriminatorio e che i requisiti psico-fisici e attitudinali eventualmente richiesti siano finalizzati esclusivamente a garantire agli aspiranti volontari attività compatibili con le condizioni soggettive di ciascuno di essi. Analogamente, le modalità di cancellazione dal registro dovranno garantire ai singoli volontari la facoltà di rinuncia incondizionata alla disponibilità da loro manifestata e non potranno avere carattere sanzionatorio, stante l'assenza di vincoli di subordinazione gerarchica o di poteri disciplinari.

Ai volontari non potrà essere imposto altro obbligo se non quello di operare nel pieno rispetto delle persone e delle cose con le quali vengano in contatto a causa delle loro attività. Di converso, sarà cura dell'ente locale vigilare costantemente sull'incolumità dei volontari e adottare ogni misura idonea ad evitare possibili pregiudizi alla loro sfera personale e patrimoniale.

I rischi connessi all'attività di volontariato e ogni altro evento che possa modificare le modalità di collaborazione dovranno essere comunicati preventivamente al volontario, affinché questi possa esprimere liberamente il proprio consenso ed accettare spontaneamente di prestare la collaborazione nei tempi e nei modi convenuti.

Infine, poiché dalla copertura assicurativa discendono oneri a carico dell'ente, lo stesso sarà tenuto a prevedere la relativa copertura finanziaria negli ordinari strumenti di programmazione e di bilancio.

### **P.Q.M.**

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima proposta dalla Sezione di controllo per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con deliberazione n. FVG/54/2017/QMIG in data 3 agosto 2017, enuncia il seguente principio di diritto:

*“Gli enti locali possono stipulare, con oneri a loro carico, contratti di assicurazione per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale, a condizione che, con apposita disciplina regolamentare, siano salvaguardate la libertà di scelta*

*e di collaborazione dei volontari, l'assoluta gratuità della loro attività, l'assenza di qualunque vincolo di subordinazione e la loro incolumità personale”.*

La Sezione di controllo per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si atterrà al principio enunciato nel presente atto di orientamento, al quale si conformeranno tutte le Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 14 novembre 2017.

**Il Relatore**

**F.to Francesco UCCELLO**

**Il Presidente**

**F.to Adolfo T. DE GIROLAMO**

Depositata in segreteria il 24 novembre 2017

**Il Dirigente**

**F.to Renato PROZZO**

