



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto	TABBITA	Presidente
Paolo	PELUFFO	Consigliere
Nicola	BONTEMPO	Consigliere, Relatore
Laura	D'AMBROSIO	Consigliere
Marco	BONCOMPAGNI	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere

nell'adunanza del 29 settembre 2016;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la L.R. n. 22/1998, poi sostituita dalla L.R. n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la convenzione del 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7 co. 8 della L. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere come *infra* meglio indicata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO nella camera di consiglio del 29 settembre 2016 il relatore Cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, con nota del 19.07.2016, pervenuta il 20.07.2016 (prot. n. 4421), ha nuovamente inoltrato a questa Sezione la nota in data 19.04.2016 prot. n. 5439 - già trasmessa con sua nota 19.04.2016 prot. n.

10432/1.13.9 pervenuta in pari data (prot. n. 1986) e poi ritirata, per “errori nella trasmissione formale” della stessa, giusta sua nota 11.07.2016 s.n. di prot., pervenuta in pari data (prot. n. 4197) - con la quale il Sindaco di Montale (PT) fa richiesta, ex art.7 l. n. 131/2003, di un parere da parte di questa Sezione, in ordine all’assunzione di oneri relativi alla stipula di apposite polizze assicurative dirette a fornire copertura dai rischi di infortunio, malattia e responsabilità verso terzi per cittadini che intendono prestare servizio volontario a titolo individuale, fenomeno per il quale il comune ha anche approntato un apposito schema di regolamento. In particolare il comune chiede di conoscere se il ricorso a tale forma di volontariato con assicurazione a carico dell’ente sia legittimo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo consolidati orientamenti dell’A.G. contabile circa i pareri ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità.

Sul piano oggettivo la richiesta si palesa ammissibile, essendo stata formulata dal Sindaco di Montale (PT) per il tramite del C.A.L. Anche per quanto attiene al profilo oggettivo, ritiene il collegio di ammetterne l’ammissibilità - pur non altrettanto evidente - dal momento che essa riguarda una bozza di regolamento che dovrebbe disciplinare (e legittimare) l’assunzione a carico del comune di determinati rapporti economici e relativi esborsi di danaro pubblico, rapporti e spese la cui fattibilità viene chiesta, ed esaminata, in linea generale e astratta e senza riferimento a casistiche specifiche, e, quindi, assimilabile alla materia della “contabilità pubblica”-

Nel merito, va rilevato che la legge (in ottemperanza ad un preciso obbligo costituzionale: v. *infra*) prevede che i lavoratori dipendenti (pubblici o privati) godano di copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni, la quale, anche storicamente, è diretta ad esonerare il lavoratore - parte “debole” del rapporto - dal rischio connesso all’impossibilità (per infortunio o malattia) di rendere la prestazione e, quindi, di sopportare, in dette evenienze, uno stato di bisogno per sé e la propria famiglia. Essa si compendia nella previsione dell’erogazione, in caso di malattia o infortunio, di un’indennità sostitutiva della remunerazione (in caso di infortunio sul lavoro anche di una indennità per gli eventuali postumi permanenti), a carico del datore di lavoro e/o di specifici ed appositi fondi pubblici (Inps, Inail).

La *ratio* giustificativa di tali previsioni riposa sull’esistenza di un rapporto di lavoro dipendente, e, dunque, come già accennato, sull’esigenza di tutela del soggetto ‘debole’, *a fortiori* nel vigente ordinamento costituzionale che, premessi gli inderogabili obblighi di solidarietà economica e sociale (art. 3), nel quadro, da un lato, dell’assoggettamento sia della proprietà che dell’iniziativa economica a fini di utilità sociale (artt. 41-42 Cost.), e, dall’altro, dell’impegno della Repubblica a tutelare il lavoro (art. 35 Cost.), prevede esplicitamente che “*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia...*” (art. 38 Cost.).

Anche la copertura per la responsabilità civile verso terzi costituisce una previsione - peraltro eccezionale, a fronte dell'inequivoca previsione dell'art. 28 Cost., secondo cui i funzionari e dipendenti pubblici sono direttamente responsabili verso i terzi secondo le leggi penali, civili ed amministrative - fondata su specifiche (ed eccezionali) ipotesi contemplate nei contratti collettivi, e, dunque, comunque limitata all'ambito di un rapporto lavorativo in senso proprio.

Rebus sic stantibus, l'estensione a dei volontari di previsioni dettate per il lavoratore dipendente appare ipotesi del tutto ingiustificata e priva di qualsiasi giuridico fondamento. Infatti, come accennato, rispetto a quello del lavoro dipendente del tutto diverso, è, di contro, lo statuto dell'attività di volontariato, ancorché svolta in favore di pp.aa.; la quale attività, pur meritevole di considerazione e talora financo benemerita per la collettività, è attività essenzialmente libera e, ovviamente, volontaria, svolta dal singolo con puro spirito di liberalità e quale forma di altruistico svolgimento della propria personalità (art. 2 Cost.), rispetto alla quale il volontario non assume alcun obbligo, potendo cessarla *ad nutum* in ogni momento, e che non è funzionale (ed è anzi del tutto estranea) al procacciamento da parte del singolo dei mezzi economici atti ad assicurare a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.), come del resto emerge chiaramente dalla circostanza che la "legge quadro sul volontariato" (v. l. n. 266/1991, su cui *infra*) non a caso prevede, all'art. 17, che i "lavoratori che facciano parte di organizzazioni iscritte nei registri di cui all'articolo 6, per poter espletare attività di volontariato, hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale."

Ma, a ben vedere, v'è di più.

I suesposti principi sono stati perfettamente colti dal legislatore, il quale, ben conscio del quadro ordinamentale testé sinteticamente richiamato, ha infatti stabilito che è "attività di volontariato" quella "prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà", specificando vieppiù che essa "non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse" (art. 2, commi 1 e 2, l. n. 266/1991).

E al fine di precludere ogni possibile capziosità interpretativa, lo stesso legislatore ha soggiunto, in maniera tranciante, che "La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonome e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte." (art. 1, comma 3, l. cit.), così inequivocabilmente ribadendo la differenza ontologica, e perciò di 'trattamento' giuridico, tra rapporto di lavoro o rapporto patrimoniale di qualsivoglia natura da una parte e attività di volontariato dall'altra.

La stessa legge citata prosegue, poi, stabilendo che è organizzazione di volontariato "ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'articolo 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali,

volontarie e gratuite dei propri aderenti [...nelle cui regole ...] devono essere espressamente previsti l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative nonché la gratuità delle prestazioni fornite dagli aderenti [...nel presupposto che...] le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta.” (art. 3).

Sempre la legge n. 266/1991, oltre a stabilire che le organizzazioni di volontariato traggono le risorse loro occorrenti da contributi di aderenti, di privati, di organismi internazionali, da donazioni e lasciti, da attività economiche marginali, nonché da contributi pubblici *“finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentare attività o progetti”* e *“rimborsi derivanti da convenzioni”* (art. 5); dispone, poi, che esse - previa (cfr. *“è condizione necessaria...”*) iscrizione in appositi registri regionali ricorrendo le succitate condizioni statutarie (art. 6): (a)beneficiano di un regime fiscale di particolare favore (art. 8); (b)traggono le proprie risorse (oltre che da contributi di aderenti, privati, organismi internazionali; donazioni e lasciti; attività economiche marginali; contributi pubblici *“finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentare attività o progetti”*; altresì) da rimborsi derivanti da convenzioni,(art. 5); (c)operano (oltre che *“mediante strutture proprie”*; altresì *“nelle forme e nei modi previsti dalla legge [1], nell’ambito di strutture pubbliche o con queste convenzionate”* (art. 3 co. 5), secondo convenzioni stipulate con pp.aa. ex art. 7 e di cui *“la copertura assicurativa di cui all’articolo 4 [v. “Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell’attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso i terzi.”] è elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell’ente con il quale viene stipulata”* (art. 7, comma 3).

Orbene, da quanto sin qui rilevato e richiamato si deve ritenere confermato che al quesito del Sindaco di Montale si debba dare risposta negativa.

Il sistema delineato dalla citata legge n. 266/1991 costituisce, per così dire, un *hortus conclusus*, un sistema che, disciplinando compiutamente i vari aspetti dell’esplicarsi delle attività di volontariato, non ammette soluzioni organizzative e/o operative differenti né esibisce lacune normative che siano bisognevoli di essere in qualche modo colmate attraverso un’ attività analogico-interpretativa.

¹ V. art. 11 l.r. Toscana 26.4.1993 n.28: “Art. 11 (Svolgimento delle prestazioni all’interno di strutture pubbliche e di strutture convenzionate con enti locali) - 1. *In attuazione dell’art. 3, comma 5, della legge 11 agosto 1991, n. 266, nel caso in cui le organizzazioni di volontariato, iscritte nel registro regionale, con le quali non siano in atto rapporti convenzionali per lo svolgimento delle prestazioni che formano oggetto della propria attività, debbano entrare in strutture pubbliche o convenzionate con enti pubblici, è necessario che l’Amministrazione interessata rilasci la propria autorizzazione. 2. L’autorizzazione di cui al comma 1 può essere prevista in via generale con apposita norma contenuta nel regolamento interno delle strutture ivi indicate, nella quale sono specificati la tipologia delle prestazioni autorizzate, i tempi e le modalità di erogazione delle stesse da parte del volontariato. In tal caso deve essere espressa dal responsabile dell’organizzazione di volontariato all’Amministrazione interessata formale accettazione delle condizioni previste dal regolamento.”.*

Da tale sistema si evince chiaramente che: (a)l'attività di volontariato è svolta solo nell'ambito di apposite organizzazioni, aventi determinate caratteristiche strutturali e funzionali; (b)le pp.aa. possono avvalersi di volontari solo ed esclusivamente nel quadro di specifiche convenzioni stipulate con le relative organizzazioni, *rectius* con quelle tra di esse che, essendo in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge, siano iscritte in specifici registri regionali.

E', dunque, da ritenersi escluso in radice un autonomo ricorso delle pp.aa. a prestazioni da parte di volontari "a titolo individuale", perché la necessaria "interposizione" dell'organizzazione di volontariato iscritta nei ridetti registri regionali, ben lungi da inutili e barocchi formalismi, vale - a salvaguardia di interessi che sono di "ordine pubblico" e che come tale non ammettono deroghe od eccezioni di sorta - ad assicurare, da un lato, che lo svolgimento dell'attività dei volontari si mantenga nei rigorosi limiti della spontaneità, dell'assenza anche indiretta di fini di lucro, della esclusiva finalità solidaristica, dell'assoluta e completa gratuità; e, dall'altro, che resti ferma e aliena da ogni possibile commistione la rigida distinzione tra attività di volontariato e attività "altre" (cfr. *"La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte."*, cit.); e, dunque, ad evitare che da parte delle pp.aa. si dia luogo - anche soltanto *praeter intentionem* - ad atipiche e surrettizie forme di lavoro precario, peraltro elusive delle regole sul reclutamento e l'utilizzazione del personale (concorso pubblico, contratto di lavoro, rispetto dei cc.cc.nn.ll., tutele e garanzie del lavoratore) e foriere nel tempo financo di preconstituire pretese, ancorché infondate, di stabilizzazione di rapporti pregiudizievoli per gli assetti e gli equilibri della finanza pubblica.

Ne è conferma la rigida distinzione - quanto alla copertura assicurativa dei volontari (cui dev'essere provveduto sempre, anche allorché non si operi, previa convenzione, a favore di una pp.aa.) - tra il soggetto tenuto a stipulare il contratto di assicurazione, che è e deve sempre essere l'organizzazione di volontariato (cfr. *"Le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti..."*), ed il soggetto sul quale, nel caso di convenzione ex art. 7 l. n. 266/1991, deve gravare il relativo peso economico della copertura, che è *"elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata"* (art. 7, comma 3).

Orbene, da quanto sin qui rilevato e considerato si deve necessariamente concludere che non solo non è possibile estendere a volontari che prestino la propria opera in favore di pp.aa. regole, istituti e provvidenze dettate per i lavoratori dipendenti; ma che una attività di volontariato in favore di pp.aa. non è neppure legittima, e quindi possibile, al di fuori dei precisi e rigorosi schemi operativi dettati dalla l. n. 266/1991 come dianzi ricordati.

E' superfluo aggiungere che alla stregua di dette conclusioni il prospettato schema di regolamento comunale, che si discosta *in radice* dalle previsioni della legge n. 266/1991, non è conforme alla legge e perciò non può essere legittimamente approvato.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione è trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco di Montale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 29 settembre 2016.

Il relatore
f.to Nicola Bontempo

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 30 settembre 2016

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli