



**REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nella camera di consiglio del 24 ottobre 2017**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 10 ottobre 2017, acquisita in pari data da questa Sezione con il prot. pareri n. 15131, con la quale il Sindaco del Comune di Fagnano Olona ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiamata richiesta di parere;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

## OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Fagnano Olona, con la nota indicata in epigrafe, espone nelle premesse che l'ente ha istituito *"l'albo dei singoli volontari comunali, finalizzato a valorizzare il ruolo del volontariato e consentire alle persone l'espressione di responsabilità sociale e civile, anche al di fuori di organizzazioni e associazioni. Ai volontari che fanno domanda di iscrizione all'albo viene proposto un accordo, che disciplina la definizione del programma di massima-degli interventi da effettuare e delle azioni da svolgere, delle modalità di svolgimento e dei tempi di realizzazione dei progetti a cui partecipano i volontari e viene formulato un progetto, limitato nel tempo e soggetto a momenti di monitoraggio e verifica.*

*Nell'accordo viene richiamato il principio che nessun rapporto di lavoro intercorre tra amministrazione e volontario, né sono previste remunerazioni di alcun tipo, neppure rimborsi spesa. Il regolamento prevede, però, che l'amministrazione si faccia carico delle spese di assicurazione dei volontari contro il rischio di infortunio e per la Responsabilità Civile".*

Alla luce di quanto premesso, chiede a questa Sezione di esprimere un parere sul seguente quesito: *se "l'ente possa legittimamente continuare ad assumere a proprio carico l'onere delle spese per assicurare i volontari".*

## DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato.

1.2. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, essendo le questioni interpretative proposte riconducibili alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Venendo al merito della richiesta, occorre preliminarmente osservare che la Sezione, nell'ambito dell'attività consultiva, non può sindacare le opzioni gestionali sottese al quesito in quanto le stesse sono rimesse alla potestà amministrativa riservata dalla legge alla pubblica amministrazione. Dunque, questa Sezione prenderà in esame il quesito formulato dall'ente astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante.

Il quesito di diritto è se *"l'ente possa legittimamente continuare ad assumere a proprio carico l'onere delle spese per assicurare i volontari".*

In proposito, si ricorda che recentemente questa Sezione (Lombardia/281/2017/PAR del 24 ottobre 2017) ha già reso parere sul quesito in esame, che ci si limita a riportare integralmente: *«per l'inquadramento generale della questione, l'orientamento unanime delle varie Sezioni regionali della Corte dei conti (Par/192/2015 di questa Sezione della Corte;*

*Par/141/2016 Sezione Toscana; Par 126/2017 Sezione Piemonte) espresso in vigore della legge n. 266/1991, e che da tale orientamento non vi è ragione di discostarsi per quanto si dirà nel prosieguo, anche dopo il Decreto legislativo n. 117/2017, nella parte in cui il decreto disciplina i rapporti tra la P.A. e il Volontariato.*

*Nei pareri soprarichiamati, le diverse Sezioni regionali della Corte dei Conti hanno unanimemente evidenziato, in primo luogo, che il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione si costituisce in seguito a pubblico concorso, fatte salve le eccezioni previste dalla legge, ed hanno ricordato che il lavoro subordinato è oneroso e viene retribuito in maniera proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato, come garantito dalla norma costituzionale (art. 36 Cost.). Il lavoratore subordinato beneficia, poi, delle assicurazioni previste dalla legge.*

*Le eccezioni alla necessaria onerosità del rapporto di lavoro possono essere previste soltanto dalla legge. Fra esse rileva, in tale sede, il lavoro prestato gratuitamente nelle organizzazioni di volontariato (legge n. 266/1991 ora abrogata). Non bisogna dimenticare, che anche al fine di evitare la costituzione di rapporti di lavoro impropri (precari o occasionali) alle dipendenze della Pubblica Amministrazione (e in assenza di una disciplina legislativa), l'accesso al lavoro negli enti pubblici è presidiato da norme costituzionali (art. 97 Costituzione).*

*“Nella prospettiva di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, la legge n. 91/266 ha, infatti, introdotto nell'ordinamento la figura soggettiva delle organizzazioni di volontariato, che persegue finalità di carattere sociale, civile e culturale per il tramite degli aderenti. Costoro devono prestare la propria opera in modo personale, spontaneo e gratuito, senza scopo di lucro neppure indiretto, esclusivamente per fini di solidarietà.”. L'art. 7 della legge-quadro sul volontariato (ora abrogata) prevede la possibilità che “lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 e che dimostrino attitudine e capacità operativa”. In tale contesto il comma 3 del medesimo articolo stabilisce espressamente che “la copertura assicurativa di cui all'articolo 4 è elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima” (PAR 192/2015 della Corte dei conti Lombardia). La disciplina introdotta dal decreto legislativo già richiamato non modifica quella abrogata, nella parte in cui disciplina i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e gli enti del Terzo Settore, nel cui ambito sono comprese anche le organizzazioni di volontariato, anzi, per certi aspetti, le disposizioni del decreto rendono più rigorosa la scelta per l'individuazione dell'organizzazione di volontariato con cui convenzionarsi come si vedrà in seguito.*

*Innanzitutto, il Titolo VII del decreto in commento è dedicato ai rapporti con gli enti pubblici. L'art. 56 dispone che “le pubbliche amministrazioni possono avvalersi delle organizzazioni di volontariato, (ente del terzo settore) per lo svolgimento di servizi ed attività sociali in favore di terzi se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato, ma la scelta dell'organizzazione con cui convenzionarsi deve avvenire nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, parità di trattamento e deve prevedere il rimborso delle spese effettivamente sostenute, tra cui le spese necessarie per l'assicurazione dei volontari così come espressamente previsto dall'art. 18 che impone alle organizzazioni del terzo settore di assicurare i propri associati e di porre a carico delle P.A. il rimborso dei suddetti costi in caso di convenzionamento”.*

*L'art. 18 del Decreto legislativo n. 117/2017 (che replica in buona sostanza l'art. 4 della legge n. 266/1991) dispone 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. 2. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Codice, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, e sono disciplinati i relativi controlli. 3. 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."*

*Quindi solo in tale contesto, ovvero nell'ambito di una convenzione stipulata con un'organizzazione di volontariato (ente del Terzo Settore), individuata tramite una procedura comparativa, la P.A. può (anzi deve) rimborsare il costo assicurativo sostenuto dall'organizzazione, che deve obbligatoriamente provvedere ad assicurare i propri iscritti (art. 18). Il fatto che nella definizione di volontario, di cui all'art. 17, venga affermato che 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, e che quindi il volontario possa svolgere liberamente la propria attività, anche se non appartenga ad un ente del Terzo Settore, non consente alla P.A., per il principio di legalità che governa la sua azione, di rimborsare l'onere per le spese assicurative sostenute eventualmente dal volontario, o sostenute direttamente dalla pubblica amministrazione. La norma prevede, infatti, tale onere (rimborso) a carico della P.A. solo per le convenzioni stipulate con le organizzazioni del Terzo Settore, in possesso dei requisiti previsti dalla legge, che hanno l'obbligo di assicurare i volontari della cui opera si avvalgono.*

*Nella nuova disciplina, pertanto, non è rinvenibile alcuna disposizione che potrebbe rendere legittimo l'onere assicurativo a carico del comune per la prestazione resa dal singolo volontario, in assenza di una convenzione tra l'ente e il Terzo Settore ed in mancanza di una deroga legislativa che contempra la suddetta possibilità. Pertanto è ancora valida la proposizione, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo decreto legislativo sulla disciplina del così detto Terzo Settore, contenuta nel parere della Corte dei conti Sez. Toscana (PAR 141/2016), che, con una sintesi efficace di una molteplicità di disposizioni sul punto, afferma che deve: "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, ben lungi da inutili e barocchi formalismi, vale a salvaguardia di interessi che sono di 'ordine pubblico' e che, come tali, 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 a attività "altre" ».*

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria

Il 25 ottobre 2017

Il Direttore della Segreteria

(f.to dott.ssa Daniela Parisini)