



Deliberazione n. FVG/ 69 /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**IV Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Antonio Caruso  
CONSIGLIERE: dott. Emanuela Pesel Rigo  
CONSIGLIERE: dott. Daniele Bertuzzi

**Deliberazione del 21 dicembre 2017.**

**Comune di Pagnacco. Motivato avviso sulla possibilità per il Comune di stipulare apposite polizze assicurative per infortunio malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli cittadini impiegati come volontari nell'area culturale turistico ricreativa dell'Ente, sulla base di apposito regolamento comunale.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così 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 della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 902/1975, sostituito dall'art. 7 del decreto legislativo 125/2003;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 19 del 31 marzo 2017, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso del Sindaco del Comune di Pagnacco inviata via PEC e acquisita il 9 giugno 2017 al n.1968 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità per il Comune di stipulare apposite polizze assicurative per infortunio malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli cittadini impiegati come volontari nell'area culturale turistico ricreativa dell'Ente, sulla base di apposito regolamento comunale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 35 del 21 giugno 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, è stato individuato il magistrato istruttore nella persona del Consigliere Emanuela Pesel Rigo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 39 del 2 agosto 2017 con la quale è stato convocato il Collegio per il giorno 3 agosto 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

VISTA la Deliberazione n. 54 con la quale, in conseguenza della constatazione di un contrasto giurisprudenziale sussistente sulla questione, è stata disposta la sospensione del giudizio sul merito della richiesta di motivato avviso e disposta la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei Conti per le sue valutazioni circa il deferimento e la risoluzione della questione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 quarto comma del D.L.174/2012 convertito in L.213/2012 o ai sensi dell'art. 17, comma 31 del D.L. 78/2009 convertito con modificazioni dalla L. 102/2009;

VISTA la deliberazione n. 26/SEZAUT/2017/QMIG con la quale la questione proposta è stata risolta secondo 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"*.

VISTA l'ordinanza n. 56 del 12.12.2017 con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 21 dicembre 2017 alle ore 15.30 ed è stato individuato quale relatore il Cons. Emanuela Pesel Rigo ai fini della prosecuzione del giudizio sospeso

UDITO nella camera di Consiglio del 21 dicembre 2017 il Relatore Cons. Emanuela Pesel Rigo

#### **Fatto e Diritto**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Pagnacco formulava alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui rappresentava:

- una frequenza di richieste da parte di cittadini singoli aventi ad oggetto lo svolgimento di attività di volontariato a favore del Comune;
- l'intenzione del Comune di circoscrivere l'ambito di attività per i volontari esclusivamente a quello culturale (ricomprensente anche attività ricreative sportive e turistiche);
- il fatto che le attività dei volontari non sarebbero state sostitutive di strutture o servizi di competenza del Comune o di mansioni proprie del personale dipendente e, quand'anche continuative, avrebbero avuto carattere occasionale non essendo i volontari vincolati ad alcun obbligo di prestazione lavorativa nei confronti dell'Amministrazione comunale;
- la necessità per l'Ente di conoscere se potesse essere considerata legittima la stipula da parte del Comune con oneri a proprio carico di contratti di assicurazione per infortunio malattia e responsabilità civile verso terzi a copertura dei rischi dei cittadini impiegati come volontari.

Il problema interpretativo, alla base della richiesta di motivato avviso, riguardava, quindi, l'ammissibilità della stipula, da parte del Comune, di polizze assicurative a copertura dei rischi per infortunio malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di cittadini da impiegare come volontari, esclusivamente nell'ambito delle attività culturali e senza alcun carattere sostitutivo di strutture o servizi di competenza del Comune o di mansioni proprie del personale dipendente, rivestendo le attività dei volontari, quand'anche continuative, carattere di occasionalità senza alcun obbligo di prestazione lavorativa nei confronti dell'Amministrazione comunale. Per tali finalità, tra l'altro, il Comune intendeva approvare un apposito regolamento. Il IV Collegio della Sezione del Controllo, investito della questione, analizzava, in primo luogo, le ragioni poste a fondamento del convincimento, in linea di massima concorde, scaturente da alcuni pareri resi da altre Sezioni regionali di controllo nell'ultimo triennio che, riassuntivamente, si esprimevano in senso contrario alla possibilità di finanziare le polizze di assicurazione stipulate a favore dei volontari singoli con risorse a carico del bilancio dell'Ente utilizzatore, sulla scorta della preoccupazione di evitare il possibile instaurarsi di surrettizie forme di lavoro dipendente in difetto di pubblico concorso. A parere di alcune Sezioni del Controllo (che in qualche caso giungevano proprio ad escludere la possibilità di avvalersi di volontari singoli, così Sez. Toscana 141/2016/PAR) poiché la norma relativa all'accollo degli oneri assicurativi contenuta nella legge quadro sul volontariato (art. 7 comma 3) faceva riferimento esclusivamente alle convenzioni stipulate con le organizzazioni di volontariato, al di fuori di questa specifica ipotesi non vi sarebbe stato alcun fondamento normativo che consentisse di supportare la legittimità di tale spesa.

A parere della Sezione del Controllo Friuli Venezia Giulia, invece, potevano essere individuati argomenti atti a dare ragionevole fondamento a conclusioni diverse.

Innanzitutto l'art.118 quarto comma della Costituzione il quale prevede che le P.A., tra cui i Comuni, *"favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"* norma nella quale l'autonoma iniziativa dei cittadini veniva considerata con il medesimo favore, sia qualora svolta in qualità di singoli sia qualora effettuata in qualità di appartenenti ad aggregazioni organizzate di volontari. Poi l'art. 3 comma 5 del D. Lgs. 267/2000 T.U. degli Enti locali, in base al quale *" i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e dalle loro formazioni sociali"* che considerava comunque disgiuntamente, e con il medesimo rilievo, l'apporto dei privati cittadini singoli e le organizzazioni di carattere sociale. Ed ancora la L.106/2016, legge delega per la riforma del Terzo settore, che nell'indicare all'art. 1 le finalità dell'intervento legislativo faceva esplicito riferimento alla volontà di sostenere *"l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune..."* rendendo ancora una volta evidente la duplice modalità di espressione del volontariato: in forma di cittadini singoli o in forma di organizzazione.

Sulla scorta delle predette considerazioni, atte a dare fondamento alla possibilità di regolamentare il coinvolgimento di cittadini singoli nelle attività di interesse generale, la Sezione riteneva di dover concludere accedendo ad un'interpretazione che, in parziale dissenso dagli orientamenti espressi da altre Sezioni regionali, assicurasse ai volontari singoli, in un'ottica di piena attuazione del dettato costituzionale, un trattamento non deteriore di quello previsto per i volontari appartenenti alle organizzazioni.

Conseguentemente la Sezione, preso atto del fatto che il possibile contrasto interpretativo non riguardava difformità di orientamenti tra Collegi interne alla Sezione o comunque tematiche afferenti la peculiarità regionale del Friuli Venezia Giulia, riteneva la questione non riconducibile alla competenza della Sezione Plenaria del Friuli Venezia Giulia, così come prevista dall'art.36 del

DPR 902/1975 nel testo novellato dal D. Lgs. 125/2003, e, pertanto, a fronte delle difformità interpretative con i pareri espressi da altre Sezioni regionali di Controllo, deliberava di sospendere la decisione sul merito della richiesta di motivato avviso e di disporre la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei Conti per le sue valutazioni circa il deferimento e la risoluzione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 quarto comma del D.L.174/2012 convertito in L.213/2012 o ai sensi dell'art. 17, comma 31 del D.L. 78/2009 convertito con modificazioni dalla L. 102/2009, della seguente questione:

“se sia legittima, in virtù delle citate norme dell'ordinamento vigente (art.118Cost., art.3 comma 5 del TUEL, art.1 della L.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”

La Sezione Autonomie con deliberazione n.26/SEZAUT/2017/QMIG, dopo aver considerato gli elementi posti a fondamento degli orientamenti difformi, osservava 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...*” Non sussisterebbero, infatti, a parere della Sezione Autonomie, 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 troverebbe, tra l'altro, riscontro nell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 117/2017, il quale individua il volontario come 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. Pertanto risulterebbe ragionevole ritenere 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. Tuttavia, secondo l'interpretazione della Sezione Autonomie, 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, da parte degli Enti, 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. Sempre in sede della necessaria disciplina regolamentare l'ente dovrà, altresì, assicurare 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. Sempre a parere

della Sezione Autonomie, ai volontari non potrà essere imposto altro obbligo se non quello di operare nel pieno rispetto delle persone e delle cose con le quali dovessero venire 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. In quest'ottica, i rischi connessi all'attività di volontariato e ad 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 discenderanno oneri a carico dell'ente, lo stesso sarà tenuto a prevedere la relativa copertura finanziaria negli ordinari strumenti di programmazione e di bilancio. Sulla scorta delle predette considerazioni la Sezione Autonomie concludeva, quindi, affermando 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”.*

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

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia facendo applicazione del principio di diritto enunciato dalla Sezione Autonomie delibera che:

*“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”.*

#### **ORDINA**

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione della presente deliberazione al Presidente della Corte dei Conti, al Sindaco del Comune di Pagnacco, alla Regione Friuli Venezia Giulia-Direzione Centrale Autonomie Locali e Coordinamento delle Riforme e al Consiglio delle Autonomie locali.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 21 dicembre 2017.

il relatore

f.to Emanuela Pesel Rigo

il Presidente

f.to Antonio Caruso

Depositata in segreteria in data 22.12.2017

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

f.to Leddi Pasian