



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

composta dai magistrati:

Dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
Dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
Dott.ssa Laura De Rentiis	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 10 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 Comune di Legnano del 27 settembre 2017, ricevuta dalla Corte dei conti in data 29 settembre 2017 (prot. Par. n. 88/2017), con la quale il Sindaco ha chiesto un parere

in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Luigi Burti

### **PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Legnano nella richiesta di parere ricorda che questa Sezione di controllo, con deliberazione n.192/2015, ha affermato che il comune non può utilizzare direttamente le prestazioni del volontario, ma deve convenzionarsi con le associazioni del settore per usufruire delle relative prestazioni ai sensi della legge n. 266/199.

La suddetta legge è stata recentemente abrogata dal Decreto legislativo n. 117/2017, entrato in vigore nell'agosto u.s, che ha disciplinato in maniera organica la materia del così detto terzo settore. L'istante richiama talune proposizioni del Decreto legislativo citato, in particolare l'art 1:" *al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, **anche** in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona...*". e l'art. 17, comma 2, laddove si afferma 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*". Viene richiamato, poi, l'art. 118 della costituzione e il Decreto legislativo n. 267/2000, che all'art. 3, comma 5, prevede che i comuni possono svolgere funzioni anche avvalendosi di attività adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

L'istante, premesso quanto sopra, chiede a questa Sezione della Corte se sia possibile, in virtù delle nuove disposizioni introdotte dal Decreto legislativo n. 117/2017, avvalersi direttamente delle prestazioni rese a titolo gratuito da singoli volontari per l'espletamento di attività di utilità sociale nei confronti di terzi, con il solo onere del costo assicurativo (infortuni e responsabilità civile verso terzi) a carico dell'ente, in assenza della convenzione tra l'ente e il Terzo Settore (l'organizzazione di volontariato).

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia contabile pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17 comma 31 del d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). In particolare, nella citata pronuncia, si è affermato che l'espressione "*in materia di contabilità pubblica*" non può comportare una estensione dell'attività consultiva "*a tutti i settori dell'azione amministrativa*", ma va delimitata ai profili che "*risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*". Alla luce di quanto esposto la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

## **MERITO**

Appare utile ricordare, 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 vigenza 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"”*.

### **PQM**

Nelle considerazioni che precedono è reso il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons. Luigi Burti)

Il Presidente  
(Dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
il 24 ottobre 2017  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)