

C. Conti Piemonte Sez. contr., Delib., (ud. 27/06/2017) 29-06-2017, n. 126
CONTABILITA' E BILANCIO DELLO STATO

Fatto - Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Maria Teresa POLITO - Presidente

Dott. Luigi GILI - Consigliere Relatore

Dott. Massimo VALERO - Consigliere

Dott. Mario ALI' - Consigliere

Dott. Cristiano BALDI - Primo Referendario

nell'adunanza del 27 giugno 2017

Vista la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Nole (TO) formulata con nota in data 22 maggio 2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 23.05.2017;

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

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

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20 , recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 , ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Nole (TO), dopo aver preliminarmente riferito che presso il detto Ente è stato istituito con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 33 del 5 giugno 2008 un servizio bibliotecario comunale da svolgersi presso i locali comunali, rappresenta che con successiva deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 del 21 marzo 2012 è stato approvato il regolamento comunale della biblioteca civica che prevede che il personale addetto sia volontario, non retribuito e coordinato da dipendente comunale appositamente individuato.

Atteso che, allo stato, la biblioteca comunale del Comune di Nole è gestita da 18 volontari, coordinati da dipendente comunale, designato con determinazione del Responsabile dell'Area Amministrativa, il Sindaco del Comune di Nole fa richiesta, ex art. 7 della L. n. 131 del 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, servizio in relazione al quale il Consiglio comunale ha 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.

PREMESSA

L'articolo 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa). Ciò in quanto il parere della Sezione non può che riferirsi a profili di carattere generale, pur risultando la richiesta proveniente dall'ente pubblico motivata, generalmente, dalla necessità di assumere decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando,

ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA ED OGGETTIVA

Occorre 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 L. 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 medesima richiesta, peraltro, risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, vertendo sull'applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della *L. n. 131 del 2003*, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'*art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 3 agosto 2009, n. 102*, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Delib. n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile.

Esame nel merito

Posto che il quesito verte sull'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 prestino servizio volontario a titolo individuale, deve premettersi che, al fine di evitare l'instaurazione surrettizia di forme di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione non disciplinate dalla legge, ancorché a titolo precario, interinale ed occasionale, il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è presidiato dalla generale previsione di accesso tramite concorso, passibile di essere superata solo in forza di una disposizione di legge (*art. 97, comma 4, Cost.*).

Peraltro, il rapporto di lavoro subordinato riveste un carattere necessariamente oneroso in aderenza al dettato dell'*art. 36 della Costituzione*, in forza del quale "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (v. Sez. Controllo Lombardia n. 192/2015/PAR).

La legge, in ossequio a precisi obblighi costituzionali (v., *artt. 3, 41-42, 35, 38 Cost.*), prevede che i lavoratori dipendenti (pubblici o privati) godano di copertura assicurativa contro malattie ed infortuni. Detta copertura è finalizzata ad esonerare il lavoratore dal rischio connesso all'impossibilità per infortunio o malattia di rendere la prestazione, prevedendo, in tali evenienze, l'erogazione di un'indennità sostitutiva della remunerazione a carico del datore di lavoro e/o di specifici fondi pubblici.

La stessa previsione della copertura della responsabilità civile verso terzi - di per sé, di natura eccezionale stante il dettato costituzionale (*art. 28 Cost.*), in base al quale i funzionari e dipendenti pubblici sono direttamente responsabili verso i terzi secondo le leggi penali, civili ed amministrative - trova giustificazione in ipotesi particolari disciplinate nei contratti collettivi ed appare, pertanto, limitata ad un rapporto lavorativo subordinato.

Le eccezioni alla necessaria onerosità del rapporto di lavoro possono essere previste soltanto dalla legge.

Fra esse rileva, per quanto concerne la fattispecie scrutinata, il lavoro prestato gratuitamente attraverso le "organizzazioni di volontariato".

Ebbene, anche al fine di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, la L. n. 91 del 1966 ha introdotto nell'ordinamento la figura soggettiva delle organizzazioni di volontariato, con finalità di carattere sociale, civile e culturale per il tramite degli aderenti, i quali sono tenuti a prestare la propria opera in modo personale, spontaneo e gratuito, senza scopo di lucro neppure indiretto, esclusivamente per fini di solidarietà.

In relazione al quesito proposto, merita rammentare che l'*art. 4 della L. n. 266 del 1991* recita "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. Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche o collettive, e sono disciplinati i relativi controlli".

A sua volta, l'art. 7 della legge-quadro sul volontariato 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, "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" (v., comma 3 del medesimo citato articolo).

La ricordata disciplina normativa rende palese come al quesito del Sindaco di Nole (TO) debba risponderci nel senso che, allo stato, sulla base dell'attuale assetto organizzativo del servizio presso la biblioteca comunale non sia possibile assumere alcun onere assicurativo nei confronti del personale volontario attualmente addetto.

Simile assetto, delineato dalla legge, ed in funzione del parere richiesto rende incontrovertibile:

- che le pp.aa. (tra cui gli enti locali) possono avvalersi di volontari ma che solo in caso di stipulazione di specifiche convenzioni 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, sorge l'onere della copertura assicurativa a carico dell'Ente al quale è rivolta la prestazione;

- che, di conseguenza, è consentito all'ente locale di avvalersi di lavoro prestato a titolo individuale gratuitamente in regime di volontariato, tuttavia, con le riferite conseguenze in punto di copertura assicurativa.

Ne discende la rigida distinzione - quanto alla copertura assicurativa dei volontari - 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 del 1991*, deve gravare il relativo peso economico della copertura, che, come sopra ricordato, non è soltanto "elemento essenziale della convenzione" ma il cui onere è posto "a carico dell'ente con il quale viene stipulata" (art. 7, comma 3).

P.Q.M.

nelle considerazioni suesposte è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella Camera di Consiglio del 27 giugno 2017.

Depositata in Cancelleria 29 giugno 2017.