Pubblicato il 28/09/2018

**N. 09640/2018 REG.PROV.COLL.**

**N. 09955/2017 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9955 del 2017, proposto da Katiuscia Eroe e Mario Semeraro, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Campagnola, Giuseppe Fiengo, con domicilio eletto presso lo studio Antonio Campagnola in Roma, via Lutezia n 8;

***contro***

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Ciavarella, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

***per l'annullamento***

1.della determinazione n. 624 prot. n. QL/47381/2017 del 3.8.2017, avente ad oggetto: approvazione del modulo per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività di volontariato per la manutenzione occasionale del verde cittadino;

2.della delibera della Giunta Com. n. 66/2017, relativa alle linee guida per il regolamento del verde o del paesaggio urbano e di ogni altro atto connesso, nonché per l'adozione delle misure cautelari atte ad evitare un danno grave ed ingiusto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2018 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe notificato il 2.10.2017 e depositato il 18.10.2017, i signori Katiuscia Eroe e Mario Semeraro, in proprio e in qualità di legali rappresentanti, rispettivamente, del Comitato Parco Giovannipoli e del Comitato di Quartiere Grotta Perfetta, espongono, in punto di fatto, la genesi e le finalità dei due Comitati – operanti nel territorio di Roma Capitale - e come, nel tempo, questi due organismi abbiano svolto nei rispettivi territori opere di manutenzione del verde, di ripristino e di riqualificazione di aree lasciate in abbandono e degradate, anche attraverso l’organizzazione di attività di volontariato e di sensibilizzazione dei cittadini verso un comportamento più responsabile rispetto ai Parchi delle rispettive zone di riferimento.

Contestano, chiedendone l’annullamento la deliberazione della Giunta di Roma Capitale n. 66/2017, con la quale sono state approvate “le linee guida per il regolamento del verde e del paesaggio urbano” e la successiva determina dirigenziale n. QL/47381/2017 del 3/8/2017, con la quale è stato approvato il modulo di autorizzazione allo svolgimento di attività di volontariato per la manutenzione occasionale del verde cittadino.

In particolare ritengono che quest’ultima determinazione sia gravemente lesiva dei diritti e degli interessi dei cittadini che svolgono la loro attività sia come singoli sia riuniti in associazioni e comitati, quali quelli ai quali gli stessi ricorrenti appartengono.

Sollevano, pertanto, le seguenti censure:

1.Riferimento formale a una legge abrogata con conseguente mancanza del presupposto. La determina impugnata reca tra i suoi presupposti la legge 11 agosto 1991 n. 226 “Legge quadro sul volontariato”, il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e la deliberazione della Giunta capitolina n. 66/2017, con la quale sono state approvate “le linee guida per il regolamento del verde e del paesaggio urbano”. E tuttavia la legge citata è stata abrogata dal d.lgs. 3.7.2017 n. 117 “Codice del terzo settore”, il quale è stato pubblicato nella G.U. - S.O. del 2.8.2017 n. 179 ed è in vigore dal giorno successivo, 3 agosto 2017. La determina impugnata reca la stessa data dell’entrata in vigore del decreto legislativo che ha abrogato la legge citata nella stessa determina della quale si chiede l’annullamento.

2.Violazione dei principi sanciti dall’art. 118 Cost., in antitesi al principio di sussidiarietà e alle regole generali statuite dalla legge 59/1997 e dal d.lgs. 267/2000. La determina dirigenziale impugnata si porrebbe in netta antitesi con il richiamato principio costituzionale e con le disposizioni di legge riportate, frapponendo ingiusti limiti e notevoli difficoltà all’attività di volontariato, sia occasionale che organizzato.

La determina di Roma Capitale, contrariamente ai Regolamenti comunali sui beni comuni approvati da altri Comuni (Bologna, Torino, Genova, Trento, Verona, L’Aquila, Bari, Parma) imporrebbe, in modo unilaterale, alle associazioni di volontariato obblighi a senso unico e sarebbe totalmente penalizzante per questo tipo di organizzazioni.

3.Eccesso di potere per illogicità, manifesta ingiustizia, travisamento della delibera G.C. n. 66/2017 sotto il profilo dello straripamento e dello sviamento di potere. Con la determina impugnata Roma Capitale approva il Modulo di *“richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività di volontariato per la manutenzione occasionale del verde cittadino (Delibera G.C. n. 66/2017).*Secondo la tesi di parte ricorrente, la procedura ideata dal Comune di Roma paralizzerebbe ogni attività spontanea di volontariato sulle aree verdi.

In particolare, il riferimento ad uno specifico provvedimento autorizzativo sarebbe privo di qualsivoglia base legale: l’autorizzazione infatti non è prevista da alcun atto presupposto, tantomeno dalle “Linee guida” sopra indicate.

4. Illegittima ed irrazionale estensione dell’obbligo di assicurazione. La determina impone l’obbligo di assicurazione per ogni singolo cittadino e per ogni associazione che voglia prestare attività di volontariato e di cura per le aree verdi, anche se svolta occasionalmente. Impone, infatti, al soggetto privato di stipulare una polizza per la copertura infortuni individuale e/o cumulativa per il caso di morte e di invalidità permanente di euro 100.000 ed una copertura RC terzi individuale e/o cumulativa con massimale almeno di euro 300.00.

Tale disposizione è censurata di illegittimità per eccesso di potere e per mancanza di presupposto della determina dirigenziale impugnata che estende l’obbligo di assicurazione anche a chi svolge un’attività di volontariato in modo occasionale. La legge sul Terzo settore pur prevedendo l’assicurazione obbligatoria per i volontari di cui si avvale, non stabilisce massimali così alti come la determina dirigenziale e, soprattutto, attenua la portata e mitiga gli effetti negativi dell’obbligo di assicurazione, disciplinando due meccanismi di agevolazione, il primo al comma 2 dell’art. 18, ove si prevedono meccanismi assicurativi semplificati, con *“polizze anche numeriche”*, il secondo al comma 3, che stabilisce che *“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.”*

La determina impugnata non prevede questi meccanismi agevolativi, e secondo la tesi di parte ricorrente, onera i comitati (che non hanno introiti derivanti dalle iscrizioni, ma solo contributi sporadici e *una tantum)* e i singoli aderentidei costi assicurativi, prevedendo soltanto che le polizze possano avere una durata temporanea.

Si è costituita in giudizio Roma Capitale, depositando apposita relazione e documentazione.

Alla camera di consiglio del 20.12.2017 (fissata a seguito di rinvio richiesto nella precedente camera di consiglio dall’amministrazione intimata al fine di produrre documentazione), la domanda cautelare è stata respinta con l’ordinanza n. 6939/2017.

In vista della pubblica udienza la parte ricorrente ha prodotto memorie e ulteriore documentazione a sostegno della fondatezza del ricorso.

Alla pubblica udienza del giorno 11 luglio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato e, quindi, da respingere per le ragioni di seguito esplicitate.

1.La parte ricorrente, in proprio e in qualità di legale rappresentante di due Comitati di quartiere, operanti nel territorio del Comune di Roma, chiede l’annullamento della determinazione dirigenziale n. QL/624/2017 del 3.8.2017 prot. n. 47381, con la quale è stato approvato il modulo per la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività di volontariato per la manutenzione occasionale del verde cittadino.

Nel modulo, oltre a dovere essere compilata la parte relativa alle generalità di chi svolgerà l’attività di manutenzione e a dover essere fornite una serie di ulteriori informazioni, è indicata la necessità di stipulare un’assicurazione apposita per la copertura dei rischi occorrenti ai soggetti che prestano l’attività, nonché nei confronti dei terzi per una copertura infortuni individuale e/o cumulativa per caso di morte e invalidità permanente e una copertura per responsabilità civile verso terzi individuale e/o cumulativa.

2.I ricorrenti propongono avverso la determinazione una serie di censure, tutte infondate.

2.2. In primo luogo, rilevano come nelle premesse della determinazione sia stata indicata la legge n. 266/1991, che è stata abrogata e integralmente sostituita dal decreto legislativo n. 117 del 2017, entrato in vigore proprio il 3.8.2017, ossia il giorno stesso dell’adozione della determinazione in questione. In tal modo, la determina dirigenziale sarebbe priva di un presupposto giuridico valido in quanto quello indicato è stato abrogato.

2.3. Il Collegio ritiene che il vizio rilevato sia un chiaro ed evidente errore materiale, che non vale a inficiare di alcuna illegittimità il provvedimento; d’altro canto, sotto il profilo sostanziale, ciò è ancor più avvalorato dal fatto che le previsioni normative di rango primario che si sono succedute nel tempo sono sostanzialmente coincidenti sul punto contestato della obbligatorietà dell’assicurazione per le associazioni di volontariato e per i volontari: la medesima disposizione di cui all’art. 4 della legge 266/1991 si ritrova pressocchè identica nel suo tenore letterale e comunque equivalente sotto il profilo contenutistico, nell’art. 18, comma 1, della legge 117/2017, per cui l’erronea indicazione della legge abrogata nello stesso giorno di pubblicazione della determinazione dirigenziale non vale a privare di presupposto giuridico la previsione dettata dall’amministrazione comunale.

3. Con un secondo motivo, parte ricorrente rileva che la determinazione sarebbe contraria al principio di sussidiarietà sancito dall’art. 118 della Costituzione e agli ulteriori principi di cui alle regole generali statuite dalla legge 59/1997 e dal d.lgs. 267/2000. In particolare, la determina disincentiverebbe la libera e meritoria iniziativa dei cittadini nell’attività di volontariato volta alla manutenzione e alla pulizia di aree pubbliche a cui essi cercano di far fronte in modo spontaneo, gratuito e solidaristico.

In particolare, la previsione dell’autorizzazione preventiva e dell’assicurazione obbligatoria lederebbero i fondamentali principi di sussidiarietà che hanno trovato riconoscimento anche nelle fonti di rango legislativo sugli Enti locali.

Le censure sono infondate.

La valorizzazione delle attività di volontariato e il principio di sussidiarietà - in base al quale i corpi minori possono cooperare e, in taluni casi, sostituirsi a quelli di livello superiore e anche agli organismi di governo del territorio nell’esecuzione e nella prestazione di talune attività e di servizi rivolti alla collettività – non implica un’abdicazione totale da parte degli Enti rappresentativi (Comuni, Città Metropolitane, Regioni, Stato) dal compito di disciplinare tali attività, almeno per quanto riguarda gli aspetti entro i quali la loro attività va coordinata con le attività e i fini istituzionali degli Enti direttamente rappresentativi delle collettività.

L’elemento della “volontarietà” delle attività svolte, infatti, e la loro spontaneità non può arrivare al punto da svuotare la funzione della pubblica amministrazione di regolamentare le attività che si svolgono sul proprio territorio per la pulizia, la manutenzione etc… di beni e di aree pubbliche e di porzioni del territorio che rimangono comunque di pertinenza dell’Ente pubblico.

Il ruolo di cooperazione delle svariate attività e formazioni sociali nelle quali si esprime il volontariato, sotto questo profilo, non è sminuito dalla circostanza che l’autorità amministrativa detti “Linee guida” o comunque una disciplina-quadro entro la quale l’attività deve essere svolta, come è avvenuto nel caso all’esame, con la previsione dell’autorizzazione e dell’assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile, operante, quest’ultima a vantaggio degli stessi volontari *uti singuli*. Sotto il profilo della previsione dell’autorizzazione va, inoltre, considerato che le attività dei Comitati di quartiere, quali sono i soggetti ricorrenti, attengono prevalentemente alla manutenzione e alla pulizia di aree pubbliche appartenenti al patrimonio comunale, per cui l’Ente territoriale deve comunque garantire che sia garantito il perseguimento, attraverso l’attività di volontariato, dell’interesse pubblico.

In particolare, le “Linee guida”, nel caso di specie, promuovono il ricorso al volontariato e alle forme di partecipazione dei cittadini, ma specificano, al punto 18, che devono essere svolte “con la necessaria cautela, competenza e nel rispetto delle prescrizioni vigenti”, come riportato nella determina n. 624/2017. Proprio allo scopo di garantire tali finalità è prevista la necessità di richiedere l’autorizzazione.

4. Con una ulteriore censura i ricorrenti sostengono l’illegittimità dell’approvazione del modulo predisposto dall’amministrazione poiché verrebbe esteso arbitrariamente, attraverso di esso, l’obbligo di assicurazione oltre i limiti previsti dalla legge, comprendendo anche i volontari *uti singuli*, mentre la disciplina di legge farebbe riferimento soltanto agli Enti del terzo settore.

Le censure sono infondate.

4.1. In primo luogo, è incontestato che i Comitati, in quanto associazioni non riconosciute, appartengano agli Enti del Terzo Settore, di cui al decreto legislativo 117/2017 e siano pertanto sottoposti a tutte le sue prescrizioni, ivi compresa quella sugli obblighi assicurativi di cui all’art. 18, articolo che così recita: *“1.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.”*

Il costo delle assicurazioni sui volontari grava, quindi, in prima battuta con le specificazioni che si diranno in appresso, sugli Enti del Terzo Settore, per cui la determina impugnata e il modulo allegato, che prevedono espressamente questo tipo di assicurazioni, sono conformi al dettato normativo.

Vi è, inoltre, la problematica relativa ai soggetti sui quali grava il costo delle assicurazioni, poiché secondo la tesi dei ricorrenti, la determina impugnata non prevede i meccanismi assicurativi semplificati e agevolati ai sensi dell’art. 18 comma 2, e onererebbe in modo eccessivo rispetto alle modalità dell’attività, spesso spontanea e estemporanea, i Comitati (che non hanno introiti derivanti dalle iscrizioni, ma solo contributi sporadici e *una tantum)* e i singoli aderentidegli adempimenti e dei costi, prevedendo soltanto come misura agevolativa, che le polizze possano avere durata temporanea.

Anche tale profilo è infondato poiché, ai sensi dell’art. 56 del d.lgs. 117/2017, la materia del riparto delle spese assicurative e delle spese da ammettere a rimborso (fra i quali sono espressamente indicati gli oneri per coperture assicurative) è uno dei principali oggetti delle convenzioni da stipulare tra gli Enti locali e gli Enti del Terzo settore; sono proprio gli atti convenzionali, a cui la legge demanda la disciplina di una serie di aspetti di questi rapporti, la fonte nella quale gli Enti del terzo settore potranno ottenere che il peso economico delle assicurazioni gravi sugli enti locali, almeno in forma di rimborso.

Per quanto concerne i massimali della copertura previsti dalla determinazione impugnata, che parte ricorrente sembra contestare in quanto eccessivi, la censura non sembra fondata, poiché il modulo allegato recepisce le indicazioni legislative di cui al citato art. 18 in merito alla tipologie di coperture assicurative.

5. Alla luce di tali considerazioni il ricorso deve essere respinto.

6. La novità e la complessità delle questioni trattate giustificano la integrale compensazione delle spese del giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti della causa le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Primo Referendario

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Emanuela Loria** |  | **Antonino Savo Amodio** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO