

## Volontariato in favore di ee.II. e coperture assicurative

VINCENZO MARCHIANO', Volontariato sociale e principio di sussidiarietà orizzontale. Osservazioni sul parere della Corte dei Conti, Sez. Lombardia, deliberazione 11 maggio 2015, n. 192, in materia di spese a carico dei bilanci comunali\*.

VINCENZO MARCHIANO\*\*

### Volontariato sociale e principio di sussidiarietà orizzontale. Osservazioni sul parere della Corte dei Conti, Sez. Lombardia, deliberazione 11 maggio 2015, n. 192, in materia di spese a carico dei bilanci comunali

La lettura del parere della Corte dei Conti, Sez. Lombardia, 11 maggio 2015, n. 192, nel quale si fa questione della legittima assunzione da parte di un Comune degli oneri relativi alla stipulazione di *“apposite polizze per garantire ai volontari adeguata copertura assicurativa contro infortuni, malattie connesse allo svolgimento dell'attività e per la responsabilità civile”* induce ad alcune riflessioni che involgono questioni giuridiche di particolare importanza, sotto il profilo di un nuovo modo di intendere l'esercizio del potere amministrativo.

Dal momento che il parere trae origine dal fatto che *“molto spesso cittadini singoli chiedono di poter prestare servizio volontario a titolo individuale a favore del Comune in diversi ambiti: biblioteca, uffici, tenuta del verde, manutenzione edifici ecc.”* si presume che i gruppi di volontari a cui fa riferimento il Comune abbiano una rilevanza locale e quindi siano collocabili nel c.d. volontariato civico, che per limitatezza della consistenza numerica e dei compiti da svolgere non siano da considerare, per le ragioni che vedremo, pienamente ed esclusivamente rientranti nella previsione di cui all'art. 7 della legge n. 266/1991 [\[1\]](#).

Le conclusioni invece a cui perviene la Corte sono perentorie nel ritenere che *“nei limiti anzidetti è, pertanto, consentito all'ente locale di avvalersi di lavoro prestato gratuitamente in regime di volontariato, con le riferite conseguenze in punto di copertura assicurativa”*.

I limiti anzidetti, cui fa riferimento la Corte, trascurando la questione legata alla natura giuridica del rapporto che l'ente instaura con i volontari, sono quelli di natura legislativa riconducibili alle previsioni della Legge n. 266/1991 (ndr. Legge-quadro sul volontariato), ed in particolare degli artt. 4 e 7.

Nel parere in oggetto la Corte si mostra preoccupata di individuare una norma legislativa che costituisca il fondamento e ponga la disciplina giuridica delle citate associazioni, in modo da poterne trarre anche il presupposto giustificativo, di natura giuscontabile, per l'assunzione della spesa relativa alla copertura degli oneri assicurativi dei volontari.

Così la Corte richiama la legge 266/1991, ed in particolare gli articoli 4 e 7, e fonda le proprie asserzioni su tale complesso normativo.

Quindi individua nelle organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 della legge stessa i soli ed unici soggetti con i quali i comuni possono stipulare convenzioni e quindi assumere legittimamente gli oneri derivanti dalla copertura assicurativa dei volontari aderenti a tali organizzazioni.

In tal modo risolve la questione richiamandosi agli aspetti più propriamente legati alla soggettività giuridico-formale delle associazioni di volontariato.

Sebbene la Corte richiami la *“prospettiva di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini sulla base del principio di*

*sussidiarietà orizzontale*” tuttavia non si sofferma ne sui contenuti del principio ne sulla portata costituzionale del medesimo.

Pertanto, in queste brevi riflessioni si ritiene opportuno prendere le mosse proprio dall’art.118 della Costituzione, che all’ultimo comma testualmente recita:

*“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.*

Una prima considerazione riguarda il fatto che dalla lettura della norma costituzionale non si rinvergono limiti in ordine alla forma giuridica che debbono assumere le associazioni dei cittadini *per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

Mentre, come già detto, secondo la Corte ed il parametro normativo da essa richiamato (art. 7 L. 266/1991), l’attività di volontariato deve necessariamente ed obbligatoriamente passare attraverso il filtro di organizzazioni giuridico-formali astrattamente previste e disciplinate dalla legge.

Al riguardo non si può non evidenziare come il principio di sussidiarietà “orizzontale” o “sociale”, seppur formalmente non collocato nella parte dei Principi fondamentali, trovi tuttavia fondamento in un quadro normativo omogeneo ed unitario quale quello delineato da un lato, dagli art. 2 e 4, comma 2, e, dall’altro, dall’art. 3, comma 2, della Costituzione, che nelle sue linee ispiratrici intende soddisfare le esigenze di eguaglianza sostanziale attraverso e mediante forme partecipative all’esercizio di funzioni pubbliche.

In tal senso la coerenza del citato quadro costituzionale porta a condividere la tesi secondo la quale il principio della sussidiarietà orizzontale (o sociale) esprime la regola (costituzionale) secondo cui “le funzioni pubbliche devono essere in via prioritaria esercitate dai cittadini singoli o associati ogni volta che ciò sia possibile” [2].

La conclusione logica quindi è quella di privilegiare , ogni qual volta sia possibile, le attività preordinate ai fini sociali o pubblici ed il loro esercizio da parte dei soggetti singoli o associati, dalle famiglie e dalle formazioni sociali di cui all’art. 2 Cost., limitando invece l’azione del potere pubblico alla sola promozione e coordinamento delle attività di iniziativa privata [3].

In tal modo il principio di sussidiarietà orizzontale nel valorizzare il ruolo dell’individuo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, nella prospettiva del pieno sviluppo della persona umana, come epicentro dell’autonoma capacità di svolgere compiti e funzioni espressione di solidarietà politica, economica e sociale, si colloca su un piano in cui la matrice teorica ed il significato pratico del principio medesimo agiscono come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intendano raggiungere [4].

Corollario di tali considerazioni è che il principio di sussidiarietà orizzontale permea e pervade l’esercizio del pubblico potere in generale, e quello amministrativo in particolare, ponendosi da un lato non in termini astratti ma come principio giuridico di primario rilievo nell’ordinamento nazionale e sicuramente invocabile innanzi al giudice amministrativo come parametro di proporzionalità e ragionevolezza, e dall’altro come nuovo criterio di misura del potere pubblico, seppure sotto il profilo della determinazione dei confini fra sfera pubblica e privata [5].

Pertanto in un’accezione positiva il principio di sussidiarietà sarebbe da considerare come misura del potere in funzione dell’integrazione tra soggetti pubblici e soggetti privati perché solo così verrebbe valorizzata anche la valenza positiva della sussidiarietà orizzontale che è data dall’alleanza che quei soggetti possono costituire per la risoluzione di problemi che entrambi considerano di interesse generale [6].

Nel caso esaminato dalla Corte, in cui viene in rilievo il volontariato civico emergente in ambito comunale, un’attenzione particolare andrebbe data anche al principio autonomistico stabilito dall’art. 5 della Costituzione, in chiave di valorizzazione dell’autonomia comunale nella disciplina della materia relativa al volontariato stesso, con riferimento da un lato ai principi che costituiscono limite inderogabile per l’autonomia normativa riconosciuta ai comuni e dall’altra alla fattispecie concreta che si colloca in un ben delimitato ambito geografico ed ordinamentale:

il comune.

E' utile al riguardo evidenziare come l'art. 3, comma 5, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267, richiamandosi al principio di sussidiarietà, stabilisca che *"i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali"*.

Alla luce delle considerazioni che precedono sarebbe stato opportuno che le norme invocate dalla Corte, contenute nella L. 266/1991, fossero state interpretate dalla stessa secondo una prospettiva evolutiva [7] che tenesse conto da un lato del mutato quadro costituzionale, poiché il citato art. 118 Cost. è stato sostituito dall'art. 4 della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, e quindi in epoca posteriore alla L. 266/1991 e dall'altro dei suddetti principi autonomistici nella prospettiva indicata dalla costituzione e nello sviluppo che hanno avuto nel citato D.Lgs. n. 267/2000.

Dal momento che, come visto sopra, il principio di sussidiarietà orizzontale è stato introdotto nell'ordinamento costituzionale perché avvertito dall'evoluzione in senso partecipativo dalla coscienza sociale, bene avrebbe fatto la Corte dei Conti, nel parere in commento, a ricostruire il quadro normativo dinamicamente, alla stregua delle nuove esigenze manifestate dalla realtà sociale, dando quindi il dovuto risalto alle istanze partecipative emergenti dal sostrato sociale, anziché vincolare l'emergente domanda proveniente dal settore del volontariato sociale (nel caso in esame ristretto su base civica) ad elementi formali quale la soggettività giuridica delle associazioni di volontariato.

Ciò nel rilievo ulteriore che, per quanto detto in precedenza, gli effetti della sussidiarietà orizzontale, di cui il volontariato civico costituisce un chiaro esempio [8], non risultano affatto condizionati da particolari forme di soggettività giuridica in cui deve essere contenuta ed espressa l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati.

Le considerazioni che precedono sono coerenti con il disposto degli artt.3 e 4 della Legge Regionale Lombardia 14/2/2008, n. 1, che recitano: *"Ai fini del presente testo unico è volontariato il servizio reso dai cittadini in modo continuativo, senza fini di lucro, attraverso prestazioni personali, volontarie e gratuite, individualmente o in gruppi, svolte sul territorio regionale, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, per il perseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale.....È considerata organizzazione di volontariato ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere le attività di cui all'articolo 3, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti. Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei fini, salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico"*.

Nel citato complesso normativo, a conforto delle tesi qui sostenute, si intende sottolineare proprio il concetto che il volontariato possa rendere i propri servizi *"attraverso prestazioni personali, volontarie e gratuite, individualmente o in gruppi"*, con assoluta preminenza delle finalità che debbono informare l'attività di volontariato sulla forma giuridica degli organismi a cui singoli volontari aderiscono; ben potendo a quest'ultimo riguardo, e con riferimento al particolare caso in esame, esercitarsi, nei limiti sopra indicati, l'autonomia normativa, in forma regolamentare, costituzionalmente riconosciuta ai comuni,.

Per concludere pare opportuno riportare le affermazioni di autorevole dottrina secondo la quale: *".....il principio di sussidiarietà sociale costituisce la direttiva costituzionale originaria e fondamentale e, pertanto, giuridicamente cogente, volta a regolare e comporre quotidianamente, in concreto, il rapporto tra i cittadini e i pubblici poteri, liberando tale relazione giuridica, da un lato, dal paradigma «autorità-libertà» e, dall'altro lato, dalla formula statica e ossificata del c.d. «interesse pubblico» soggettivamente inteso, fisso e immutabile, entità giuridica astratta e predeterminata una volta per tutte dalla legge (come vuole la concezione classica del principio di legalità) di cui è depositaria l'organizzazione amministrativa soggettivamente intesa: di modo che, l'ordinamento costituzionale conferisce al rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche effettività e reale sostanza democratica, avendo quale riferimento costante nel rapporto tra soggetto sussidiante e soggetto sussidiato «l'interesse generale», proiezione dinamica del rapporto giuridico che si radica tra i soggetti che identificano il rapporto di sussidiarietà orizzontale. Il principio di sussidiarietà sociale muove dall'idea di fondo – che è propria, anzitutto, della dottrina sociale della Chiesa secondo cui l'uomo (e non lo Stato), sia come singolo, sia nelle formazioni*

*intermedie ove si espande e si realizza la propria socialità, deve ritenersi impegnato in prima persona a concorrere e contribuire in via diretta e principale con il proprio lavoro e con il proprio operato «al progresso materiale e spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.)»* [9]

Sembra quindi evidente come l'attività ermeneutica, nel caso di specie, debba tendere ad una concreta valorizzazione delle forme libere di volontariato, soprattutto in una gravissima congiuntura economica come quella attuale in cui le risorse finanziarie per far fronte all'esercizio delle funzioni pubbliche sono davvero scarse, limitando l'azione dei pubblici poteri a marginali interventi organizzativi e di spesa.

Subordinare invece le attività rese dai volontari a stringenti ed astratti presupposti giuridico-formali, come quelli delineati dalla Corte senza alcun riferimento a ragionevoli criteri di adeguatezza e differenziazione, equivale a mortificare e rendere impossibili le prestazioni volontariamente rese dai cittadini a sussidio dei pubblici poteri, in funzione della soddisfazione di interessi generali, senza tenere conto delle direttive contenute nelle premenzionate norme costituzionali che invece muovono dalla diversa concezione del rapporto fra cittadini e pubblici poteri improntato a criteri di effettiva e reale partecipazione democratica nell'assolvimento dei compiti e delle funzioni pubbliche.

Ne si può ritenere che l'assunzione di marginali obbligazioni di spesa a carico dei comuni possa mettere in discussione l'intero impianto concettuale del presente scritto poiché come evidenziato in precedenza il principio di sussidiarietà è da considerare come misura del potere in funzione dell'integrazione tra soggetti pubblici e soggetti privati nella prospettiva del soddisfacimento di un interesse generale.

---

(\*) *Segretario Generale Comuni Garbagnate Milanese e Triuggio*

[1] Il comma 1 dell'art. 7 testualmente recita:

*“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 attitudini e capacità operativa.”*

[2] G.Pastori, Sussidiarietà e diritto alla salute, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 85.

[3] G.Pastori, *ibidem*.

[4] Corte Cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

[5] Cons. St., 6 ottobre 2009, n. 6094. E' interessante notare come il giudice amministrativo abbia stabilito che tale principio, si ritiene, sarebbe stato violato se l'amministrazione si fosse indotta a privilegiare altre amministrazioni pubbliche in luogo di esponenti del terzo settore perfettamente in grado di svolgere una determinata funzione sociale.

[6] V. F. Giglioni, commento Sent. Cons. St. 6 ottobre 2009, n. 6094, in *Labsus* del 1° dicembre 2009. La definizione che della sussidiarietà orizzontale ne danno R. Chieppa-R. Giovagnoli in *Manuale di diritto amministrativo*. Giuffrè, Milano, 2011, 203, come principio che regola il rapporto tra iniziativa privata e intervento pubblico, giustificando il secondo solo quando i privati, singolarmente o associati, non sono in grado di soddisfare interessi ed esigenze meritevoli di tutela.

[7] G. Zagrebelky. *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*. Utet. Torino. 1988. 82.

[8] E. Casetta, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2014. ritiene che un'applicazione del principio di sussidiarietà può essere individuata nel fenomeno del volontariato e del c.d. privato sociale: i cittadini si organizzano e offrono le relative prestazioni, mentre il potere pubblico rimane “sullo sfondo”.

[9] Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea, Giappichelli. Torino.