

I cittadini attivi si possono assicurare perché non rientrano nel volontariato di cui alla legge n. 266/1991

 labsus.org/2016/11/i-cittadini-attivi-si-possono-assicurare-perche-non-rientrano-nel-volontariato-di-cui-alla-legge-n-266-1991/

15/11/2016

Fabio Giglioni - 15 novembre 2016

Recenti pareri di alcune sezioni regionali della Corte dei conti (si vedano sez. Lombardia, 192/2015PAR e sez. Toscana 141/2016/PAR) sollevano un problema molto delicato: l'uso dei cittadini e dei volontari in sostituzione del personale alle dipendenze dei comuni e degli enti locali più in generale. Tali pareri sono stati espressi su richiesta di alcuni comuni che, in particolare, chiedevano se sia compatibile garantire la copertura assicurativa di singoli volontari come sostegno per l'attività che questi si rendono disponibili a svolgere. Si tratta, cioè, di quelle esperienze che si diffondono sempre più nelle realtà locali dove cittadini volontari assumono l'impegno di tenere aperto un museo, curare verde pubblico, assicurare la sicurezza nelle strade adiacenti alle scuole di infanzia, ecc.

La risposta che stanno fornendo i giudici contabili è generalmente negativa. A sostegno di queste conclusioni i giudici contabili richiamano in modo particolare l'applicazione della legge n. 266 del 1991, la quale ammette che soggetti alla copertura assicurativa siano solo gli enti di volontariato e non i singoli volontari. Inoltre, le sezioni della corte ritengono che la copertura assicurativa dei singoli individui per prestazioni inerenti i compiti degli enti locali è garantita solo nelle relazioni di lavoro, le quali prevedono come obbligo la remunerazione delle prestazioni fornite mentre l'attività di volontariato deve essere svolta nella totale gratuità. **In altre parole, sostengono i giudici contabili, l'attività di volontariato non può mai essere confusa in nessun modo con l'attività di lavoro. Nel fondo si capisce che la corte esprime una preoccupazione sull'abuso dell'utilizzo dei volontari per sostituire il personale, anche in ragione delle decrescenti disponibilità finanziarie delle pubbliche amministrazioni che potrebbero in tal modo aggirare i vincoli di bilancio.**

Una giusta preoccupazione da cui conseguono però effetti sbagliati

La preoccupazione della Corte dei conti è giusta, ma le risposte, specie se assunte con un carattere di valenza generale, devono essere meglio calibrate. Indubbiamente anche Labsus è contrario all'idea che le iniziative dei cittadini attivi si sostanzino in una sorta di mera sostituzione nello svolgimento di attività che gli enti locali sono tenuti a garantire. In questa rivista è stato sottolineato in più occasioni che le esperienze di cittadinanza attiva devono essere considerate come un valore aggiunto e non certo un espediente per compensare i costi sostenuti dall'amministrazione. **La cittadinanza attiva e le collaborazioni con i cittadini non sono una forma di esternalizzazione dei servizi, oltretutto a basso costo, ma esperienze in cui i cittadini si prendono cura di beni di interesse generale perché così facendo attivano capitale sociale, alimentano fiducia reciproca, permettono il miglioramento dei luoghi dove si realizza la vita sociale e sperimentano soluzioni innovative e pratiche democratiche.** Valori – come si vede – ben più rilevanti che l'espletamento di un mero servizio.

Tuttavia, ci pare che le risposte delle sezioni della Corte dei conti non tengano conto adeguatamente di alcuni aspetti che è bene invece precisare per evitare che giuste preoccupazioni finiscano per soffocare esperienze di altra natura e che hanno un respiro ben diverso da quello temuto.

Il principio di sussidiarietà orizzontale comprende il volontariato ma non si esaurisce in esso

In primo luogo, i pareri della Corte dei conti non convincono del tutto se intendono affermare in via generale un'equazione, secondo la quale tutte le attività dei cittadini svolte per l'interesse generale debbano essere inquadrate nell'ambito del volontariato, da cui discende poi il richiamo alla legge n. 266 del 1991. In verità, le esperienze di pratiche di cittadinanza attiva trovano oggi legittimazione direttamente nella costituzione e, in modo particolare, nell'art. 118, c. 4, cost. Se è certamente vero che anche il volontariato appartiene alle esperienze di sussidiarietà orizzontale, non è vero il contrario, ovvero che le esperienze di cittadinanza attiva si esauriscono nel volontariato. **Esistono numerosi cittadini attivi che non sono dediti al volontariato o non hanno deciso di impegnarsi per ragioni etiche; lo fanno solo perché vogliono prendersi cura, spesso per un limitato periodo di tempo, dei beni di interesse comune che li circonda, senza che questo li impegni più del necessario e senza che questo debba sposarsi con una visione etica delle cose. Il fatto che la loro attività sia quasi sempre gratuita non autorizza automaticamente a considerarli volontari**, non fosse altro perché spesso questa attività rappresenta perfino un costo economico, per quanto minimo, per i cittadini. Eppure si attivano lo stesso perché questo fa stare meglio loro e l'ambiente in cui vivono.

Non solo i cittadini associati, ma anche i singoli individui

Il parametro di riferimento dei giudici, pertanto, dovrebbe essere prima di tutto la Costituzione. **Peraltro il principio di sussidiarietà orizzontale è stato consacrato dopo l'approvazione della legge sul volontariato, per cui sarebbe necessario adeguare l'interpretazione della legge alla sopravvenuta riforma costituzionale.** Infatti, se queste esperienze si incardinano nella sussidiarietà orizzontale cade l'altro assunto che il giudice contabile vorrebbe far discendere dalla sua interpretazione: ovvero che la configurazione corretta delle azioni di volontariato è possibile solo ove si assumono a riferimento gli enti e non i singoli volontari. L'art. 118 ultimo comma della Costituzione, viceversa, sostiene che la Repubblica deve sostenere i cittadini, *singoli* e associati, che si attivano per lo svolgimento delle attività di interesse generale. Anche gli individui, dunque, e non solamente le associazioni, possono beneficiare del sostegno dei soggetti pubblici, senza che ciò faccia necessariamente venir meno la natura di queste azioni civiche. La conferma di questa impostazione, peraltro, ci proviene anche dalla recente [legge n. 106 del 2016](#), la legge delega per la riforma del terzo settore, che all'art. 1, c. 1 recita: "Al fine di sostenere l'autonomia iniziativa dei cittadini che concorrono, *anche* in forma associata, al bene comune (...)". Così viene delegato il governo a emanare una serie di decreti improntati al rispetto degli articoli 2, 3, 18 e 118 ultimo comma della Costituzione.

È evidente dunque che l'interpretazione offerta dalle sezioni della Corte dei conti è rivolta al passato e sembra ignorare i cambiamenti che l'ordinamento ha intrapreso a partire, perlomeno, dal 2001 con la modifica della Costituzione. Finisce così per dare una lettura iperformalista della legge n. 266 del 1991, senza considerare il quadro entro cui quella legge deve essere oggi valutata.

La forza del Regolamento per l'amministrazione condivisa

A conclusione di queste considerazioni, vale la pena sottolineare che i pareri espressi dalle sezioni della Corte dei conti non vertevano su esperienze disciplinate dal Regolamento per l'amministrazione condivisa, che Labsus ha redatto e promuove. Tale nota finale è utile per due ragioni.

La prima, perché serve a contrastare le critiche che in questi mesi sono state sollevate da chi offre una lettura semplicistica e poco attenta a comprenderne la solidità anche in termini di sostenibilità giuridica e democratica del Regolamento. In verità, il Regolamento è proprio lo strumento che consente, o avrebbe consentito, all'interprete di inquadrare correttamente certe esperienze: è la sua complessità e originalità che permette di capire fino in fondo come debbano essere valutate alcune azioni di interesse civico senza avanzare paragoni insostenibili. Il cittadino che si muove all'interno del Regolamento e dei relativi patti di collaborazione può beneficiare di quelle garanzie che al di fuori può vedersi riconosciute solo in alcuni casi e con più difficoltà. Certo, anche l'attuazione di questi regolamenti può dar luogo a degli abusi, ma questa è la storia di un qualunque provvedimento normativo che nell'attuazione pratica può essere travisato; in quel caso, farebbero bene i giudici a

sanzionare le cattive pratiche, ma ciò non sarebbe addebitabile al Regolamento in sé che, viceversa, come detto, aiuta a inquadrare più correttamente queste esperienze.

La seconda ragione è il fatto in sé, ovvero che la censura avanzata dalla Corte dei conti non riguarda il Regolamento e quindi non vi sono ragioni per temere spiacevoli conseguenze dalla sua approvazione e, soprattutto, dalla sua corretta applicazione. Molti più rischi si corrono, come questa esperienza dimostra, se si percorrono strade – pur virtuose – al di fuori del regolamento. Il Regolamento, in sostanza, è una garanzia, non un rischio.

[Fabio Giglioni](#) | [Il punto di Labsus](#)