

Il volontariato ed il baratto amministrativo

di Samantha Zebri - Responsabile u.o. Entrate e Regolamenti, Comune di Bologna

La Corte dei conti, sezione autonomie, delib. n. 27/2017 ha ricostruito l'essenza dell'attività di volontariato offrendo interessanti spunti per segnare la demarcazione dall'attività svolta nell'ambito del baratto amministrativo e confermando la possibilità, per gli Enti, di servirsi dell'attività individuale dei volontari senza la necessaria intermediazione degli Enti del Terzo Settore.

Il "volontariato" nel Codice del Terzo Settore

Prima dell'approvazione del Codice del Terzo Settore la legge quadro sul volontariato definiva i caratteri dell'attività svolta dal volontario nell'ambito di una organizzazione di volontariato (personalità, spontaneità, gratuità, assenza di finalità lucrative, scopo solidaristico), ma nulla precisava in ordine alle motivazioni della scelta e, soprattutto, all'elemento caratteristico distintivo della prestazione.

Nel Codice del Terzo Settore è stato chiarito che la scelta del volontario deve essere "libera" (ossia consapevole, informata e non condizionata da uno stato di bisogno) ed è stato stabilito - per preservare la genuinità dell'attività tipica di volontariato - che la stessa debba essere orientata a "promuovere risposte ai bisogni delle persone": lo scopo è soddisfare i bisogni altrui mediante attività operative di carattere sociale (come tali non aventi carattere industriale o commerciale) a beneficio "della comunità e del bene comune"; resta quindi esclusa la mera soddisfazione di interessi specifici o di parte.

La prestazione del volontario consiste nel mettere "a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità": si tratta di una manifestazione di "disponibilità" ad impiegare energie fisiche o intellettuali in collaborazione con una struttura organizzativa che abbia strumenti adeguati a indirizzare utilmente tali energie alla realizzazione di specifici obiettivi di solidarietà sociale.

Il volontario - prestando la propria attività in modo "personale, spontaneo e gratuito" - deve potersi sentire sempre libero di recedere dalla propria scelta, revocando in qualsiasi momento la disponibilità dimostrata senza soggiacere a condizioni o incorrere in penali. La sua prestazione lavorativa, in quanto caratterizzata dall'elemento della spontaneità e dallo spirito di solidarietà, risponde infatti esclusivamente ad un vincolo morale (caritativo o filantropico, ideale o religioso).

Non soggiacendo ad alcun vincolo obbligatorio (ad eccezione del necessario rispetto del principio di *neminem laedere*) la sua attività appare intrinsecamente incompatibile con l'instaurazione di un qualsiasi tipo di rapporto di lavoro (1); anzi tale attività è incompatibile addirittura con qualsiasi forma di "riconoscimento", compresa la precostituzione di titoli di merito ai fini dell'accesso a posizioni di pubblico impiego di qualunque natura. È pseudo-volontariato lo svolgimento di un'attività in cui è dissimulata l'esistenza di un vincolo di subordinazione, inteso come assoggettamento del volontario ad un penetrante potere direttivo, disciplinare e di controllo dell'Ente in ordine alle modalità e ai tempi della prestazione, o che, comunque, risulta intrinsecamente caratterizzata dall'onerosità della prestazione, tipica della causa di scambio tra lavoro e retribuzione o della causa associativa.

Dall'assenza dell'obbligo di prestazione lavorativa e del diritto al compenso discende anche il carattere necessariamente "occasionale" dell'attività di volontariato,

(1) Lavoro stabile o precario, autonomo o subordinato, come espressamente sancito dall'art. 17, comma 5, D.Lgs. n. 117/2017

e ribadito dal comma 3, che vieta l'erogazione di compensi a carattere retributivo o in forma di rimborsi spese di tipo forfettario.

che è e deve restare spontanea, gratuita, libera da vincoli temporali e da condizionamenti esterni derivanti dall'affidamento di terzi. L'occasionalità è sinonimo di attività eventuale, straordinaria e incoercibile, che sussiste anche se l'attività sia svolta in modo non discontinuo e saltuario, conforme a prestabiliti orari di lavoro e secondo modalità coordinate con l'attività di altri lavoratori (2).

Per chi utilizza l'attività di volontariato, la prestazione è da ritenersi occasionale nonché "accessoria", nel senso di aggiuntiva e complementare alle ordinarie attività dell'apparato organizzativo all'interno del quale si inserisce quale strumento mai "sostitutivo" delle risorse umane normalmente destinate al servizio di utilità sociale prescelto dal volontario.

Alla luce del vigente quadro normativo che regola le attività di utilità sociale svolte dalle organizzazioni private che perseguono obiettivi diversi dal profitto e dalle finalità tipicamente pubbliche (Enti del c.d. Terzo Settore), la sezione autonomie della Corte dei conti nella delibera in esame ritiene applicabile tale disciplina anche alle attività di volontariato rivolte a fini di utilità sociale, dato che occorrono organizzazioni capaci di promuovere e supportare le iniziative dei singoli volontari dando continuità alla loro azione.

A tal fine, l'art. 17 del D.Lgs. n. 117/2017, stabilendo che gli Enti "sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale", ha inteso individuare non solo lo strumento attraverso il quale i volontari possono aderire all'organizzazione prescelta e mettere a disposizione di questa "il proprio tempo e le proprie capacità", ma anche il modo in cui gli Enti possono comunicare, a fini assicurativi, il nominativo dei volontari di cui si avvalgono.

L'iscrizione nel registro segna, infatti, il momento in cui il volontario, che intende aderire all'organizzazione, accetta la proposta di un contratto aperto e, conseguentemente, accetta la disciplina associativa in essa contenuta.

Prestando il proprio consenso all'iscrizione nel registro, il volontario aderisce ad un contratto già perfezionato tra altri soggetti, i quali, con apposita clausola di adesione, hanno riservato a terzi la possibilità di accedere al rapporto fra loro precedentemente costituito.

Contemporaneamente, l'iscrizione nel registro degli aderenti determina anche la costituzione di una molteplicità di rapporti assicurativi riguardanti i volontari che vi risultino iscritti. Ciò in forza di un unico vincolo contrattuale, preconstituito anch'esso, finalizzato alla copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività degli stessi, nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi dall'esercizio dell'attività medesima.

Tali garanzie assicurative perdono efficacia dal giorno dell'annotazione nel registro dell'avvenuta cancellazione dei volontari che hanno inteso revocare la loro adesione.

Al volontario deve essere garantita la possibilità di prestare la propria attività in modo "personale, spontaneo e gratuito"; conseguentemente il vincolo associativo non può imporre condizioni incidenti sull'autonoma iniziativa del volontario, al di là delle ordinarie esigenze di formazione, organizzazione e corretto svolgimento del servizio, tutela della sicurezza e dell'incolumità propria e altrui.

Il soddisfacimento di tali condizioni costituisce un mero onere per il volontario che intenda collaborare con l'Ente, così come l'eventuale richiesta del possesso di requisiti soggettivi psico-fisici ed attitudinali è finalizzata esclusivamente a garantire agli aspiranti volontari attività compatibili con le condizioni soggettive di ciascuno di essi.

Il volontario, come tale, non offre garanzie né di qualità né di continuità della prestazione, stante l'assenza di procedure selettive e di obblighi di rispettare tempi e orari di lavoro prestabiliti, sicché sarà compito dell'Ente assicurare condizioni e mezzi sufficienti affinché l'apporto dei singoli volontari non sia mai determinante per il buon esito del servizio, ma risulti sempre sussidiario e aggiuntivo per il miglioramento o l'ampliamento della qualità e del livello dello stesso.

D'altronde l'Ente, pur non essendo imputabile ai sensi dell'art. 2049 Cod. civ. degli illeciti extracontrattuali compiuti da volontari inseriti nella sua organizzazione (difettando sia il rapporto di subordinazione sia la *culpa in eligendo*), risponderà comunque con il proprio patrimonio - o con il fondo comune, nel caso l'Ente sia privo di personalità - per gli illeciti contrattuali derivanti dal mancato adempimento delle obbligazioni in conseguenza della condotta

(2) La natura intrinsecamente occasionale dell'attività di volontariato esprime, infatti, un concetto diverso dal carattere occasionale tipico di alcune attività lavorative, autonome o subordinate, disciplinate dalla legge, come la prestazione occasionale di lavoro autonomo di cui all'art. 67, comma 1, lett. l), del Testo unico delle imposte sui redditi o la prestazione di cui all'abrogato art. 61,

comma 2, D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (c.d. mini co.co.), ora sostituito dall'art. 54-bis introdotto dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96, di conversione del D.L. 24 aprile 2017, n. 50 (c.d. contratti di prestazione occasionale), nelle quali l'occasionalità della prestazione è intesa nella diversa accezione di attività lavorativa non abituale e sistematica, cioè non professionale.

dolosa o colposa dei volontari di cui l'Ente si sia avvalso (art. 1228 Cod. civ.).

Ciò significa che l'Ente deve:

- organizzare l'opera dei volontari nel settore di attività da questi prescelto e secondo le disponibilità di tempo e le attitudini da questi dichiarate;

- controllare le modalità operative con cui si esplica il loro contributo affinché sia assicurata l'esatta osservanza delle obbligazioni (di mezzi o di risultato) che l'Ente abbia eventualmente contratto, così da evitare di incorrere in responsabilità per *culpa in vigilando* sull'opera di terzi.

Le descritte caratteristiche dell'attività di volontariato e la natura dei rapporti giuridici che ne discendono secondo il Codice del Terzo Settore non subiscono sostanziali variazioni nella speciale disciplina sul volontariato prevista dall'art. 1, commi da 312 a 316, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208. Tale normativa, che per gli anni 2016-2017 ha sostituito quella precedentemente dettata dal citato art. 12 del D.L. n. 90/2014, riguarda la copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni in favore di soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di Comuni o di altri Enti locali, nonché di detenuti impegnati in attività volontarie e gratuite e di stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno.

A tal fine, è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito fondo destinato a reintegrare gli oneri assicurativi dell'INAIL per la copertura dei rischi legati agli infortuni e alle malattie dei predetti volontari che prestano la loro attività nell'ambito delle iniziative progettuali individuate, a fini di utilità sociale, da soggetti promotori rientranti tra le organizzazioni appartenenti al Terzo Settore e destinate a favore di Comuni o di altri Enti locali.

In deroga a quanto previsto dal Codice del Terzo Settore, i relativi premi assicurativi sono posti a carico del fondo (nei limiti delle relative disponibilità finanziarie) anziché gravare sull'Ente territoriale beneficiario dell'iniziativa.

Quest'ultimo si limita a promuovere le opportune iniziative informative e pubblicitarie al fine di rendere noti i progetti di utilità sociale che hanno in corso con i soggetti promotori operanti sul territorio.

Dal canto loro, i volontari che intendano offrire la propria attività e che abbiano individuato un progetto d'interesse, devono mettersi in contatto con il soggetto promotore dello stesso e manifestare la propria disponibilità. Verificato il possesso dei requisiti

assicurativi previsti, l'INAIL comunica al soggetto promotore e al Comune/Ente locale l'attivazione della copertura assicurativa per i volontari e per il numero di giornate indicati nella richiesta. Incombe sul soggetto promotore l'onere di iscrivere in un registro i soggetti coinvolti nel volontariato, con annotazione delle generalità e la tenuta giornaliera delle presenze, in quanto gli oneri connessi agli eventi occorsi a volontari non registrati regolarmente sono posti a carico del soggetto promotore titolare del progetto.

Volontariato ed Enti locali

Come rilevato dalla Sezione autonomie nella delibera in esame, le fattispecie sopra richiamate assegnano all'Ente locale un ruolo di mero promotore ed utilizzatore finale del servizio di volontariato attraverso apposite iniziative che realizzano il coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato e di altri Enti del Terzo Settore iscritti in appositi registri.

Tali forme di collaborazione tra Enti prevedono, generalmente, la sottoscrizione di convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale.

A tal fine, l'art. 56 del D.Lgs. n. 117/2017 richiede che l'Ente locale accerti, preventivamente, il possesso - da parte dell'organizzazione di volontariato o dell'associazione di promozione sociale - dei requisiti attitudinali e di moralità professionale necessari, da valutarsi in riferimento alla struttura, all'attività concretamente svolta, alle finalità perseguite, al numero, alla formazione e all'aggiornamento dei volontari, alle risorse a disposizione e alla capacità tecnica e professionale maturata nelle attività oggetto di convenzione.

In aggiunta, le convenzioni devono:

- contenere disposizioni dirette a garantire che le attività siano svolte con continuità, nel rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, nonché degli standard organizzativi previsti dalla normativa nazionale o regionale;

- prevedere, accanto alle necessarie coperture assicurative, le modalità di risoluzione del rapporto, le forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità, la verifica dei reciproci adempimenti nonché le modalità di rimborso delle spese effettivamente sostenute, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili.

In linea con questa disciplina, il comma 315 della citata Legge n. 208/2015 contempla ulteriori modalità di coinvolgimento degli Enti locali in progetti di

utilità sociale, con attività che vanno dal semplice rilascio di apposita attestazione all'organizzazione titolare del progetto, alla verifica della sussistenza, in capo ai volontari, dei requisiti soggettivi inerenti le prestazioni erogate dall'INPS, fino alla promozione delle opportune iniziative informative e pubblicitarie finalizzate a rendere noti i progetti individuati dai soggetti promotori.

Appare quindi evidente l'intento di presidiare la libera estrinsecazione dell'iniziativa autonoma privata con opportuni strumenti di vigilanza e di controllo a tutela delle esigenze collettive perseguite e degli interessi pubblici generali sottesi alle attività di volontariato. Sotto questo profilo, il filtro rappresentato dalle organizzazioni di volontariato offre l'opportunità agli Enti locali di gestire le attività dei volontari in modo organico e unitario, e ai volontari di organizzare iniziative di solidarietà sociale fuori dai canoni tipici della procedimentalizzazione e della discrezionalità amministrativa. Tale assetto normativo evita, in sostanza, di interferire con l'autonomia costituzionalmente garantita dei primi e con l'autenticità delle spinte motivazionali dei secondi.

Volontariato e baratto amministrativo

Nella delibera n. 27/2017 la sezione autonomie della Corte dei conti rileva, incidentalmente, come l'attività svolta dal volontario non appaia riconducibile all'attività oggetto di baratto amministrativo (strumento abbozzato dall'art. 24, D.L. n. 133/2014, oggi abrogato, e riformulato in veste di "partenariato sociale" dall'art. 190 del vigente Codice dei Contratti), da cui si differenzia in modo significativo proprio in relazione alla sua "volontarietà".

Il contratto di partenariato sociale (di cui all'art. 190 del suddetto Codice) integra una forma di collaborazione dei cittadini con l'Amministrazione per la cura, il recupero e lo sviluppo di beni comuni, caratterizzate dall'onerosità della prestazione in virtù del legame esistente con le previste agevolazioni tributarie.

La previsione di un'agevolazione tributaria in cambio dell'attività barattata sottende una logica economica effettivamente incompatibile con lo spirito di solidarietà connotante la prestazione (personale, spontanea, gratuita e priva di vincoli obbligatori) del volontario. L'autonoma iniziativa dei cittadini nel baratto amministrativo si traduce in esperienze sociali di collaborazione improntate al principio di sussidiarietà

orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, della Costituzione, che mira a valorizzare l'autonomia, la libertà e la responsabilità dei singoli e dei gruppi anche in settori che in precedenza venivano riservati alla competenza esclusiva degli apparati amministrativi.

In base a tale principio gli Enti pubblici sono chiamati favorire l'estrinsecarsi dell'attività privata finalizzata alla realizzazione di dette esperienze favorendo, quando possibile, il soggetto privato nello svolgimento dell'attività di interesse generale attraverso opportune attività di programmazione, coordinamento, controllo, promozione ed eventualmente anche gestione. La funzione di stimolo e promozione della cittadinanza attiva, il cui valore sociale trova riconoscimento anche per le attività dei singoli volontari, può essere esercitata dai Comuni con modalità di collaborazione che trovino diretto fondamento nell'autonomia regolamentare concessa dall'art. 117, comma 6, Cost. (3).

Sulla base di queste premesse - ad avviso della citata sezione autonomie della Corte dei conti - le Amministrazioni locali, che ricevano l'offerta spontanea e disinteressata di singoli cittadini disposti a collaborare con l'Ente per fini di solidarietà sociale, possono avvalersi del servizio di questi a condizione che tale coinvolgimento nelle attività istituzionali dell'Ente non pregiudichi la libera scelta dei volontari e non determini l'instaurazione di vincoli di subordinazione.

Non sussistono, infatti, preclusioni di principio a che singoli volontari scelgano di porre "il proprio tempo e le proprie capacità" al servizio di un'organizzazione più strutturata, quale quella di un Ente locale, capace di indirizzare in modo più proficuo la loro attività alla realizzazione di precisi obiettivi di solidarietà sociale. Tale assunto trova riscontro nell'art. 17, comma 2, D.Lgs. n. 117/2017, il quale recita: "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...".

Allo stesso modo, anche l'Ente locale ha facoltà di ricorrere a volontari che a titolo individuale intendano promuovere iniziative dirette al soddisfacimento di interessi comuni senza l'intermediazione delle organizzazioni del Terzo Settore.

Ciò in virtù del comma 315 della Legge n. 208/2015, ai sensi del quale: "... i Comuni e gli altri Enti locali interessati promuovono le opportune iniziative

(3) Benché il principio di sussidiarietà orizzontale non si presti ad essere applicato in assenza di una norma di legge che gli dia attuazione, è altrettanto vero che le norme costituzionali di principio debbono (nei limiti del possibile) essere applicate

direttamente, anche in mancanza di una interposizione legislativa, in quanto le stesse vincolano l'esercizio della funzione amministrativa nell'ambito del margine di discrezionalità spettante alle Autorità pubbliche.

informative e pubblicitarie finalizzate a rendere noti i progetti di utilità sociale, da realizzare anche in collaborazione con le organizzazioni del Terzo Settore". Ne sono ulteriore conferma il citato art. 190 del Codice dei contratti pubblici, il quale consente agli Enti territoriali di realizzare contratti di partenariato sociale "sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati", nonché l'art. 3, comma 5, D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), che considera con il medesimo rilievo sia l'iniziativa autonoma dei cittadini singoli sia quella espressa dalle organizzazioni di carattere sociale ai fini dell'esercizio delle funzioni degli Enti locali.

Utile citare al riguardo anche l'art. 1 della Legge n. 106/2016 (recante delega al Governo per la riforma del Terzo Settore), che nell'esplicitare le finalità dell'intervento legislativo ha egualmente voluto sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono a perseguire il bene comune "anche in forma associata", con ciò rendendo evidente l'assenza di qualsiasi preclusione di principio ad un ricorso all'attività dei singoli cittadini volontari.

Tanto considerato, secondo la sezione autonomie la *ratio iuris* sottesa alla disciplina delle attività di volontariato contenuta nel Codice del Terzo Settore è estensibile anche agli Enti locali che intendano sostenere attivamente la partecipazione libera di singoli volontari in attività operative di servizio alla persona e di tutela di beni comuni a carattere non industriale o commerciale.

L'assenza di una normativa che assicuri il rispetto di alcune condizioni essenziali per garantire ai volontari una partecipazione libera e spontanea, dotata dei caratteri della occasionalità, accessorietà e totale gratuità richiede, tuttavia, l'adozione di un regolamento che disciplini le modalità di accesso e di svolgimento dell'attività in senso conforme alla normativa dettata per gli Enti del Terzo Settore.

A tal fine, dovrà essere prevista l'istituzione di un apposito registro dei volontari, le cui risultanze, se conformi ai criteri previsti per la tenuta dei registri in materia di volontariato, faranno fede ai fini della individuazione dei soggetti aventi diritto alla copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie, nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi conseguenti allo svolgimento dell'attività, con oneri a carico dell'Ente locale in quanto beneficiario finale delle attività dei singoli volontari dallo stesso coordinate.

Il regolamento dell'Ente dovrà assicurare, altresì, che i requisiti soggettivi previsti per l'iscrizione nel registro dei volontari non abbiano carattere discriminatorio e che i requisiti psico-fisici e attitudinali eventualmente richiesti siano finalizzati esclusivamente a garantire agli aspiranti volontari attività compatibili con le condizioni soggettive di ciascuno di essi. Analogamente, le modalità di cancellazione dal registro dovranno garantire ai singoli volontari la facoltà di rinuncia incondizionata alla disponibilità da loro manifestata e non potranno avere carattere sanzionatorio, stante l'assenza di vincoli di subordinazione gerarchica o di poteri disciplinari.

Ai volontari non potrà essere imposto altro obbligo se non quello di operare nel pieno rispetto delle persone e delle cose con le quali vengano in contatto a causa delle loro attività. Di converso, sarà cura dell'Ente locale vigilare costantemente sull'incolumità dei volontari e adottare ogni misura idonea ad evitare possibili pregiudizi alla loro sfera personale e patrimoniale. I rischi connessi all'attività di volontariato e ogni altro evento che possa modificare le modalità di collaborazione dovranno essere comunicati preventivamente al volontario, affinché questi possa esprimere liberamente il proprio consenso ed accettare spontaneamente di prestare la collaborazione nei tempi e nei modi convenuti.

Infine, poiché dalla copertura assicurativa discendono oneri a carico dell'Ente, lo stesso sarà tenuto a prevedere la relativa copertura finanziaria negli ordinari strumenti di programmazione e di bilancio.

Conclusioni

Con l'art. 190 del D.Lgs. n. 50/2016 il Legislatore sembra aver definitivamente abbandonato ogni preconcetta preferenza per le iniziative collettive accordando paritario rilievo alle iniziative dei singoli. In effetti l'art. 118, comma 4, della Costituzione, lungi dal dettare preferenze, prevede che le PPAA favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà.

Lo stesso art. 3, comma 5, TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) prevede che Comuni e Province svolgano le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali: anche qui il Legislatore considera disgiuntamente e

paritariamente i privati cittadini e le organizzazioni di carattere sociale.

La Legge n. 106/2016 - legge delega per la riforma del Terzo Settore - in particolare all'art. 1 (4) - richiama la volontà di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, confermando di fatto la duplice modalità di espressione del volontariato in forma di cittadini singoli o in forma organizzata.

Interessante al riguardo il contributo della Corte dei conti (5), secondo cui è legittimo un coinvolgimento di cittadini volontari singoli in attività inerenti alle funzioni istituzionali del Comune, pur con le necessarie limitazioni che presuppongono una preventiva regolamentazione da parte del Comune stesso volta a:

a) circoscrivere tale fenomeno alle attività migliorative o aggiuntive al servizio pubblico, non potendo in alcun caso sostituirsi all'apparato amministrativo. L'iniziativa privata è e deve restare solo ed esclusivamente una risorsa straordinaria ed aggiuntiva cui affidare la possibilità di migliorare ed ampliare la qualità del servizio;

b) impedire di considerare tale attività come un lavoro dipendente o come presupposto per l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente e dalla previsione dell'assoluta gratuità dell'attività;

c) ipotizzare la necessaria sussistenza dei requisiti di onorabilità in capo al volontario oltre all'impegno al rispetto, da parte del medesimo, delle norme e dei regolamenti vigenti afferenti all'esercizio dell'attività da espletare.

Secondo il quadro normativo sopra delineato i Comuni possono avvalersi dei volontari singoli secondo apposite regole rispettose delle caratteristiche del volontariato e mutate dal Codice del Terzo Settore, oppure possono sottoscrivere con i singoli contratti di partenariato sociale, che esulano dal volontariato e che sono soggetti alla specifica disciplina (sia pure minimale) del Codice dei Contratti. A seconda quindi del tipo di regolamentazione comunale e della effettiva volontarietà e gratuità dell'apporto individuale si potrà ricondurre tale rapporto a puro volontariato o al baratto amministrativo (partenariato sociale di cui all'art. 190, D.Lgs. n. 50/2016).

(4) Art. 1, Legge n. 106/2016, comma 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, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli art. 2, 3, 18 e 118, quarto comma della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di riforma del Terzo Settore. Per Terzo Settore si intende il complesso degli Enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. Alle fondazioni bancarie, in quanto Enti che concorrono al perseguimento delle finalità

della presente legge, non si applicano le disposizioni contenute in essa e nei relativi decreti attuativi."

(5) Al riguardo la Corte dei conti Friuli Venezia Giulia, sez. contr., delib. 3 agosto 2017, n. 54 evidenzia come la suddetta norma costituzionale, nel promuovere lo sviluppo del fenomeno costituito dall'attività di volontariato, consideri l'autonoma iniziativa dei cittadini con il medesimo favore (sia quando sia svolta come singoli che qualora effettuata in qualità di appartenenti ad aggregazioni organizzate di volontari) arrivando ad ipotizzare la legittimità - a date condizioni ed entro certi limiti - di polizze assicurative stipulate dall'Ente a favore di volontari singoli impiegati, nell'ambito della disciplina regolamentare emanata dall'Ente, in attività di interesse generale, con conseguente rimessione degli atti (per contrasto con precedenti orientamenti in materia) al Presidente della Corte dei conti per due valutazioni e circa il deferimento e la risoluzione ai sensi e per gli effetti dell'art. 6, D.L. n. 78/2009. Proprio in esito a tale rimessione degli atti la vertenza è stata assegnata alla sezione autonomie della Corte dei conti che si è espressa con la delibera n. 27/20017 in esame.