IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

Enti locali e attività di volontariato: novità dalla Corte dei Conti sulla collaborazione con singoli cittadini attivi

CHÉRIE FAVAL[1]

1. Introduzione.

Le declinazioni della "democrazia" e della "sussidiarietà" sono, ormai da diverso tempo, sempre più varie. Rispetto alla tradizionale dicotomia tra democrazia "rappresentativa" – quella, basata su meccanismi impropriamente definiti di delega, che trova espressione mediante gli istituti di tipo elettorale – e democrazia "diretta" – quella che, invece, prescindendo da qualsiasi meccanismo di delega, trova espressione mediante istituti di tipo decisionale/propositivo[2] – vanno moltiplicandosi esperienze di democrazia "partecipativa"[3] e "deliberativa"[4] oltreché fenomeni di democrazia "associativa" e "di prossimità". Queste due ultime declinazioni – che si riferiscono, rispettivamente, a modelli di partecipazione in cui gruppi di cittadini elaborano proposte progettuali per poi sottoporle al livello politico/amministrativo[5] e a quelli che, trasferendo i presupposti della democrazia partecipativa "a livello di microfenomeno", si manifestano in varie forme di collaborazione, quali iniziative di rigenerazione urbana e di riuso di beni e spazi cittadini[6] – si configurano, a loro volta, quali declinazioni della sussidiarietà.

L'accezione "verticale" di tale principio[7], viene, infatti, sempre più frequentemente integrata da varie espressioni di sussidiarietà "orizzontale", intesa quale "valorizzazione dell'apporto della società alle azioni che rivestono interesse per la collettività"[8]. Così, nelle città e nei centri di aggregazione, si assiste al (ri)fiorire di svariate espressioni di quella "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale", di cui al quarto comma dell'art. 118 della Costituzione[9].

Dalla legge-quadro sul volontariato (l. 11 agosto 1991, n. 266) al recente Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), il legislatore è intervenuto, soprattutto in anni recenti, a disciplinare alcune forme di relazione instaurabili, a fini genericamente definibili di "utilità sociale", tra enti locali e soggetti esterni all'amministrazione. Inoltre, al di là delle previsioni normative, è sempre più frequente che singoli cittadini offrano, spontaneamente e a titolo individuale, la propria disponibilità a prestare attività a favore del Comune di residenza, negli ambiti più diversi, dalla cura delle aree verdi alla manutenzione di edifici in stato di abbandono, dalla gestione a turno di biblioteche di quartiere all'apertura di siti museali minori.

Al di là delle evoluzioni del quadro – costituzionale, legislativo e regolamentare – di riferimento e della crescente propensione, da parte della cittadinanza, a farsi effettivamente parte attiva nell'ambito della propria comunità, la concreta dinamica delle relazioni tra amministrazioni e soggetti esterni è condizionata da numerose variabili. Un profilo particolarmente sensibile è quello relativo alla possibilità di instaurare rapporti di collaborazione diretta tra ente locale e singolo volontario, senza l'interposizione di un'organizzazione di volontariato. Di tale questione sono state, nel recente passato, investite alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti – compresa quella piemontese – interpellate dai Sindaci di vari Comuni sulla possibilità, per gli enti locali, di stipulare polizze assicurative a favore di singoli cittadini volontari. Da ultimo, tale questione è stata deferita all'Adunanza plenaria della Corte dei Conti (Sezione delle autonomie)[10], la quale ha affermato un innovativo principio di diritto, dai rilevanti riflessi proprio se interpretato nell'ottica della sussidiarietà "orizzontale".

2. La relazione collaborativa tra enti locali e cittadini: previsioni legislative ed esperienze "dal basso".

Al fine di cogliere la portata della pronuncia in commento risulta opportuna una sintetica contestualizzazione delle possibili forme di collaborazione instaurabili tra enti locali e cittadini per lo svolgimento, da parte di questi ultimi, di attività aventi interesse generale a favore della comunità di riferimento.

Sul piano del diritto positivo, l'intervento del legislatore ordinario trova origine ancor prima della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Era, infatti, la stessa legge-quadro sul volontariato – che definiva l'attività di volontariato come "quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà" (art. 2, l. 266/1991) – a prevedere che lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici potessero stipulare apposite convenzioni di collaborazione con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri generali regionali (art. 7, l. 266/1991). Un impianto rinsaldato, oggi, a distanza di quasi due decenni dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, dal Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) che non solo conferma che le amministrazioni pubbliche "possono sottoscrivere, con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale" (art. 56, d.lgs. 117/2017), ma prevede che le stesse assicurino il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore[11] anche nelle fasi di programmazione e organizzazione, a livello territoriale, degli interventi e dei servizi di interesse generale (art. 55, d.lgs. 117/2017).

A ben vedere, in realtà, la costituzionalizzazione stessa del principio, avvenuta ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, era stata preceduta, sin dalla fine degli anni novanta, da una sua prima positivizzazione ad opera del legislatore ordinario. Innanzitutto, con la legge 15 marzo 1997, n. 59 che, tra i principi fondamentali per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, non solo privilegiava – in ottica verticale – l'attribuzione degli stessi all'ente locale più vicino ai cittadini, ma – in ottica orizzontale – contemplava l'assolvimento di funzioni e di compiti

di rilevanza sociale da parte delle famiglie, delle associazioni e della comunità (art. 4, comma 3, lett a). Coerentemente con tale previsione, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ha, quindi, previsto che dell'autonoma iniziativa dei cittadini e delle rispettive formazioni sociali debbano tenere conto comuni e province, nell'assolvimento delle loro funzioni (art. 3, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)[12]. Inoltre, per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, la legge-quadro 8 novembre 2000, n. 328 disegna un vero e proprio impianto collaborativo tra enti locali, regioni e Stato, da una parte, e mondo del Terzo settore, dall'altra (art. 1, comma 4).

In aggiunta a tali previsioni di portata generale si contano, poi, a partire dagli anni duemila, vari interventi di carattere puntuale o settoriale[13].

Tra questi, si annoverano, innanzitutto, le previsioni dirette a favorire l'apporto di soggetti esterni all'amministrazione, ai fini della manutenzione del territorio in contesti agrari, forestali e rurali, sia per il tramite di convenzioni tra pubbliche amministrazioni e imprenditori agricoli (art. 15, d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228) sia mediante la collaborazione degli enti pubblici con cooperative e consorzi che esercitino attività selvicolturali in comuni montani (art. 2, comma 134, l. 24 dicembre 2007, n. 244)[14].

Negli ultimi anni, poi, oltre a prevedere espressamente il coinvolgimento in attività di volontariato ai fini di utilità sociale, a favore di Comuni e altri enti locali, di particolari categorie di soggetti (quali i beneficiari di ammortizzatori e altre forme di integrazione e sostegno al reddito[15] e i richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno), sono state introdotte misure per stimolare la partecipazione attiva alla vita degli enti locali. In quest'ottica, il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 aveva previsto la possibilità per cittadini, singoli e associati, di presentare progetti per interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree verdi, piazze o strade e, in genere, valorizzazione di una zona del territorio urbano o extraurbano, a fronte dei quali i Comuni avrebbero potuto deliberare riduzioni o esenzioni di tributi inerenti al tipo di attività posta in essere (art. 24).

Tale previsione è stata abrogata dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) che, nel Titolo dedicato alle forme di partenariato pubblico privato, ha introdotto due previsioni innovative. L'art. 189, rubricato "Interventi di sussidiarietà orizzontale", a sua volta, contempla due ipotesi di intervento attivo da parte della cittadinanza. Da una parte, prevede che la manutenzione delle aree verdi urbane e degli immobili di origine rurale, adibiti ad attività collettive sociali e culturali di quartiere[16], possa essere affidata a cittadini residenti, costituiti in consorzio, eventualmente incentivati, da parte di regioni e comuni, mediante riduzione dei tributi propri (art. 189, comma 1). Dall'altra, introduce la possibilità che gruppi di cittadini organizzati formulino, all'ente locale territoriale competente, proposte operative di pronta realizzabilità concernenti opere di interesse locale. L'art. 190 disciplina, invece, il c.d. "baratto amministrativo", un contratto di partenariato sociale, tra enti territoriali e cittadini, singoli o associati, avente ad oggetto un progetto riguardante la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento o la valorizzazione (mediante iniziative culturali di vario genere) di aree verdi, piazze o strade oppure interventi di decoro urbano, di recupero e riuso, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. Dalla natura contrattuale del baratto amministrativo discende che, in relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dall'associazione[17].

Ad accomunare le previsioni normative richiamate non vi è solo la prevalente destinazione delle attività individuate alla manutenzione dell'integrità ambientale, sia essa urbana o rurale, del territorio. Sul piano strettamente giuridico, rileva il fatto che, in nessuna ipotesi, è contemplato l'apporto da parte di singoli cittadini, con mero spirito di liberalità. Le relazioni instaurabili tra enti locali e "volontari", infatti, sono sempre condizionate o dall'interposizione, tra questi ultimi e l'ente, di un soggetto collettivo (l'organizzazione di volontariato, il consorzio, la cooperativa) o dalla presenza di un elemento di corrispettività a fronte dell'attività svolta a favore della collettività (per lo più sotto forma di riduzioni o esenzioni tributarie).

Se, invece, si muta prospettiva e si analizza il fenomeno prescindendo dalle ipotesi legislativamente previste, si rinvengono, ormai da qualche anno, varie forme di collaborazione, scaturite dalla spontanea iniziativa di cittadini o gruppi di cittadini. Che abbiano ad oggetto la cura del decoro o dell'arredo urbano nelle città, la rigenerazione di beni collettivi rurali o attività di tipo socio-culturale, tali apporti attivi da parte dei cittadini vengono inquadrati nel modello c.d. di "amministrazione condivisa", sulla base del quale, proprio in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, muterebbe il rapporto stesso tra amministrazioni e cittadini: da una relazione di tipo gerarchico si passerebbe ad una di tipo paritario, con "cittadini attivi" (e non meri volontari) che cooperano con l'amministrazione nel perseguimento dell'interesse generale[18]. Tali forme di cooperazione, spesso instaurate mediante la sottoscrizione di "patti di collaborazione"[19], stanno trovando progressivo riconoscimento a livello regolamentare. A partire dall'esperienza del Comune di Bologna che, con delibera del Consiglio comunale 19 maggio 2014, n. 172, è stata la prima amministrazione locale a dotarsi di un "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani", sono numerosi i Comuni che, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, stanno adottando appositi regolamenti, diretti a disciplinare le variegate forme di collaborazione tra amministrazione e cittadini[20].

3. Enti locali e singoli cittadini attivi: dai precedenti delle Sezioni regionali all'innovativa pronuncia della Sezione delle autonomie della Corte dei Conti.

Sin dalla sua introduzione, la legge-quadro sul volontariato aveva previsto, in capo alle organizzazioni di volontariato, l'obbligo di assicurare i propri aderenti contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività, nonché per la responsabilità civile verso terzi (art. 4, l. 266/1991), specificando che, nel caso di stipula di convenzioni con enti locali, tali oneri assicurativi sarebbero stati a carico dei medesimi enti (art. 7, comma 4), in quanto beneficiari delle attività di volontariato prestate dalle organizzazioni di volontariato.

A fronte della sempre più frequente disponibilità, da parte di singoli cittadini, a collaborare direttamente con gli enti locali, si è recentemente posta la questione della estensibilità dell'onere assicurativo previsto in capo ai Comuni anche in siffatte ipotesi. Interpellate, in proposito, da Sindaci di vari Comuni in cui singoli cittadini avevano offerto la propria disponibilità per l'espletamento di varie attività[21], le Sezioni regionali lombarda, veneta, toscana e piemontese della Corte dei Conti hanno tutte concluso per l'esclusione di tale possibilità[22].

Alla base di tale esclusione vi è, seppur con qualche sfumatura, la considerazione per cui la collaborazione tra enti territoriali e volontari possa avvenire esclusivamente per il tramite di un soggetto collettivo (l'organizzazione di volontariato), iscritto negli appositi registri regionali. Solo in tal modo, infatti, sarebbero garantiti, al tempo stesso, la libera determinazione del singolo volontario e il rispetto dei principi di necessaria onerosità delle prestazioni lavorative e di pubblicità nell'accesso ai pubblici impieghi, di cui agli articoli 36 e 97, quarto comma, della Costituzione. Da un lato, infatti, l'interposizione dell'organizzazione di volontariato – si legge nella pronuncia della Sezione toscana – garantisce che lo "svolgimento dell'attività dei volontari si mantenga nei rigorosi limiti della spontaneità, dell'assenza anche indiretta di fini di lucro, della esclusiva finalità solidaristica, dell'assoluta e completa gratuità". Dall'altro, il filtro dell'organizzazione di volontariato vale ad evitare l'elusione dei principi che devono governare tanto la fase di instaurazione di un qualsivoglia rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (l'espletamento di pubblico concorso), quanto l'utilizzazione del personale (nel rigoroso rispetto dei contratti collettivi di lavoro).

Stante la cogenza di tali principi, ad avviso delle Sezioni regionali, ad evitare l'instaurazione surrettizia di forme di lavoro dipendente non retribuito, le modalità di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e soggetti esterni per fini di utilità sociale sarebbero da intendersi limitate alle sole ipotesi espressamente previste da legislatore[23] e avverrebbero, di norma, per il tramite delle organizzazioni di volontariato. In tale quadro, come concluso dalla Sezione piemontese, sarebbe "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".

Nonostante tale orientamento restrittivo si fosse ormai consolidato, di recente, la Sezione regionale del Friuli-Venezia Giulia, chiamata a rispondere ad un quesito analogo a quelli su cui si erano pronunciate le altre Sezioni regionali[24], dissentendo con le conclusioni fatte proprie da queste ultime, ha disposto la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei Conti, il quale ha deferito l'esame della questione alla Sezione delle autonomie.

L'analisi condotta dalla Sezione delle autonomie presenta almeno un duplice profilo di interesse. Sotto un primo profilo, la ricostruzione della disciplina del volontariato e la rassegna delle modalità di collaborazione tra enti territoriali e cittadini vengono tracciate – a differenza delle pronunce regionali di poco antecedenti – alla luce del rinnovato quadro normativo di riferimento. Con l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), infatti, se è vero che l'impianto delle relazioni tra enti locali ed enti del Terzo settore – e connessi oneri assicurativi – conferma, nella sostanza, quello che, sino ad allora, aveva regolato i rapporti con le organizzazioni di volontariato[25], è la figura stessa del volontario ad assumere rinnovata centralità. Ciò non solo in forza dell'espressa definizione che il Codice ne fornisce all'art. 17, comma 2[26], ma in considerazione del fatto che l'attività di volontariato del singolo, quale prestazione spontanea basata sullo spirito di solidarietà, viene ad assumere una portata a sé stante, indipendentemente dall'eventuale adesione di questi ad una forma organizzata di volontariato. L'art. 1 della legge n. 106/2016, recante delega al Governo per la riforma del Terzo settore[27], nel delineare le finalità dell'intervento legislativo, aveva, infatti, preso in considerazione l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono a perseguire il bene comune sia in forma individuale che in forma

associata. In coerenza con tale criterio direttivo, l'art. 17, comma 2, del Codice prevede che il volontario è colui che "svolge attività in favore della comunità e del bene comune, *anche*" – e, quindi, non esclusivamente – "per il tramite di un ente del Terzo settore".

Sotto un secondo profilo, l'iter argomentativo della Sezione delle Autonomie muove da una attenta disamina della portata del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, comma 4, della Costituzione, che "mira a valorizzare l'autonomia, la libertà e la responsabilità dei singoli e dei gruppi". Di tale principio, la Corte mette in rilievo, in primo luogo, il carattere aperto, suscettibile di essere variamente declinato in numerose "esperienze sociali di collaborazione". In secondo luogo, la Corte pone la sussidiarietà orizzontale sullo stesso piano degli altri principi che regolano l'agire della pubblica amministrazione. Analogamente ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento, pertanto, il principio di cui al quarto comma dell'art. 118 – pur nel rispetto del margine di discrezionalità delle autorità pubbliche – vincolerebbe queste ultime nel senso di favorire, ogni qualvolta ciò sia possibile, la partecipazione dei privati allo svolgimento di attività di interesse generale[28]. Infine, pur ammettendo che le modalità di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale rimangono nell'autonomia del legislatore, il principio di sussidiarietà orizzontale, proprio in quanto norma costituzionale di principio, è suscettibile di essere applicato direttamente, "anche in mancanza di una interposizione legislativa".

Sulla base di tali considerazioni, la Corte conclude per l'inesistenza di "preclusioni di principio a che singoli volontari scelgano di porre il proprio tempo e le proprie capacità al servizio di (…) un ente locale, capace di indirizzare in modo più proficuo la loro attività alla realizzazione di precisi obiettivi di solidarietà sociale" e, specularmente, per il riconoscimento della facoltà per l'ente locale "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".

L'instaurazione della collaborazione diretta tra ente e singoli cittadini per fini di solidarietà sociale, avverte tuttavia la Corte, deve ovviamente avvenire senza pregiudizio di quelle stesse garanzie (di libertà, spontaneità, occasionalità, accessorietà e gratuità) che tutelano l'attività di volontariato praticata per il tramite di organizzazioni. In assenza di una tale disciplina di portata generale, la Corte dei Conti ritiene che "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, sesto comma, della Costituzione".

Di conseguenza, i Comuni, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, dovranno dotarsi di appositi strumenti di regolamentazione, prevedendo l'istituzione di "registri dei volontari", idonei a tutelare i singoli che intendano prestare il proprio servizio a favore della comunità e utili ai fini dell'individuazione degli aventi diritto alla copertura assicurativa, con oneri a carico dell'ente locale in quanto beneficiario finale delle attività dei singoli volontari.

4. Considerazioni conclusive.

Come evidente, la portata della deliberazione dell'Adunanza plenaria va ben oltre l'enunciazione del principio di diritto "Gli enti locali possono stipulare, con oneri a loro

carico, contratti di assicurazione per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale, a condizione che, con apposita disciplina regolamentare, siano salvaguardate la libertà di scelta e di collaborazione dei volontari, l'assoluta gratuità della loro attività, l'assenza di qualunque vincolo di subordinazione e la loro incolumità personale" e rileva sotto almeno tre profili.

In primo luogo, l'iter argomentativo della Corte, dà risposta affermativa al quesito circa la diretta applicabilità dell'enunciato di cui all'art. 118, comma quarto, della Costituzione, confermando quanto già sostenuto da autorevole dottrina, sulla base della considerazione per cui "l'art. 118, u.c. non enuncia un principio, rinviando al legislatore ordinario per la sua definizione, bensì prevede che si svolga un'attività fondata su un principio, quello di sussidiarietà orizzontale. (…) Non si tratta dunque di interpretare un principio astratto, bensì di dar corso ad un'attività di cui sono già indicati soggetti ed obiettivi"[29].

In secondo luogo, valorizza la dimensione anche individuale della sussidiarietà orizzontale, in linea con la lettera dell'art. 118, comma quarto, della Costituzione, la nozione di "volontario" fatta propria dal nuovo Codice del Terzo settore, e quella – sempre più diffusa, anche nel linguaggio corrente – di "cittadino attivo".

Infine, prevedere che – in assenza di una disciplina di tipo legislativo – il ricorso a forme di cooperazione da parte di singoli volontari venga disciplinato a livello regolamentare non significa solo trovare un rimedio per supplire alla (momentanea) inerzia del legislatore. Al contrario, tale opzione finisce per favorire, in un certo senso, l'applicazione del principio di sussidiarietà verticale a quello di sussidiarietà orizzontale. Non solo, infatti, in prospettiva *orizzontale*, gli enti locali sono chiamati a favorire le svariate forme di espressione dell'autonoma iniziativa dei cittadini, anche singoli, ma gli stessi, in prospettiva *verticale*, sono anche individuati quali soggetti più idonei a dettare la disciplina di tale interazione[30]. È, infatti, il livello istituzionale a cui i cittadini offrono la loro disponibilità e la loro attività quello più idoneo a regolamentarne, in concreto, la portata, adattando alla realtà di riferimento previsioni che, altrimenti, rischierebbero di risultare eccessivamente astratte e, conseguentemente, di scarsa applicabilità. È così che, tra i Comuni che si sono dotati di regolamenti di collaborazione tra amministrazioni e cittadini figurano, con le proprie specificità e peculiarità, tanto realtà cittadine di dimensione metropolitana quanto piccoli comuni di area extraurbana o montana[31].

---

[1] Dottoranda di ricerca presso l'Università Piemonte orientale "Amedeo Avogadro".

[2] La distinzione tra gli istituti tipici della democrazia "rappresentativa" e quelli della democrazia "diretta", alla cui copiosa bibliografia non è qui possibile rimandare, è efficacemente riassunta in M. Ainis (cur.), *Dizionario costituzionale*, Bari, Laterza, 2000, p. 143, ove i primi vengono identificati negli istituti "in cui la volontà dei singoli è mediata da

quella di rappresentanti elettivi (secondo i canoni della rappresentanza)" e i secondi in quelli "con i quali l'intervento dei cittadini si pone come espressione immediata di volontà, di decisione o di impulso (attraverso gli istituti del referendum, della petizione, dell'iniziativa legislativa popolare)".

[3] Da intendersi quale "intervento di soggetti non specificatamente delegati all'esercizio di una certa funzione, nei procedimenti mediante i quali essa si realizza", come suggerito – già diversi decenni orsono – da A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale*, in *Quale giustizia*, La Nuova Italia, maggio-giugno 1975, p. 343.

[4] Coerentemente con l'accezione anglosassone del verbo "*to deliberate*", si tratta della partecipazione attiva delle parti interessate non tanto ad una decisione finale, bensì al processo valutativo posto alla base della stessa, secondo schemi di sempre più frequente diffusione, che trovano autorevole teorizzazione già in J. Habermas, *Cultura e critica. Riflessioni sul concetto di partecipazione politica e altri saggi*, Torino, Einaudi, 1980.

[5] Si veda, sul punto, L. Baccaro, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in *Stato e mercato*, 3/2004, p. 384 e ss..

[6] L'accezione qui proposta del concetto di democrazia di prossimità è ripresa da M.V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spezi urbani*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 3/2017, pp. 4-5.

[7] Generalmente definito quale "criterio di ripartizione delle competenze politiche e amministrative tra i diversi livelli del potere pubblico in modo da privilegiare i centri di decisione più vicini agli individui, a meno che gli scopi che ci si prefigg[e] non possano essere realizzati meglio a un livello più alto dell'apparato politico-istituzionale": M. Ainis (cur.), *Dizionario costituzionale*, cit, p. 455.

[8] L. Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 47.

[9] In questa sede, non è possibile neanche riferire della ricca bibliografia in tema di sussidiarietà. Per i profili rilevanti nell'ottica del presente scritto, si rinvia a I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003, ove tale principio viene esaminato non solo sotto la duplice prospettiva, verticale e orizzontale, ma anche sotto la duplice accezione di principio di sussidiarietà in senso costituzionale e in senso sostanziale. Sempre per un'analisi contestuale di entrambi i profili della sussidiarietà: A. D'Atena, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.

[10] Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 26/SEZAUT/2017/QMIG.

[11] Ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.lgs. 117/2017, sono enti del Terzo settore "le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore". Per un'analisi della scelta terminologica operata dal legislatore con l'adozione dell'espressione "Terzo settore", si veda D. Caldirola, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *federalismi.it*, n. 3/2018.

[12] Per completezza, si segnala che tale previsione era già stata inserita all'art. 2 della precedente normativa sull'ordinamento degli enti locali (legge 8 giugno 1990, n. 142), a seguito della modifica di cui alla legge 3 agosto 1999, n. 265.

[13] Si rammenta anche, sul finire degli anni Novanta, l'art. 43 della legge 27 dicembre 1999, n. 449 che "al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati", aveva introdotto la possibilità, per le pubbliche amministrazioni, di stipulare – oltreché contratti di sponsorizzazione – anche "accordi di collaborazione" con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile.

[14] In forza della prima previsione, le convenzioni sono stipulabili “al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell’assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio” (art. 15, comma 1) e prevedono, quale contropartita a carico dell’ente pubblico, l’erogazione di finanziamenti, il rilascio di concessioni amministrative, l’applicazione di riduzioni tariffarie o la realizzazione di opere pubbliche (art. 15, comma 2). La collaborazione con cooperative e consorzi che esercitino attività selvicolturali in comuni montani, invece, prevede che – in deroga alle disposizioni vigenti – a tali soggetti possano essere affidati direttamente lavori (e correlati servizi tecnici) “attinenti alla valorizzazione e alla gestione e manutenzione dell’ambiente e del paesaggio, quali la forestazione, la selvicoltura, il riassetto idrogeologico, le opere di difesa e di consolidamento del suolo, la sistemazione idraulica, le opere e i servizi di bonifica e a verde” (art. 1, comma 134, lett. a), per un importo massimo di 190.000 euro all’anno.

[15] A questo proposito, l’art. 12, d.l. 24 giugno 2014, n. 90 aveva previsto, in favore di tali soggetti, l’istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un Fondo finalizzato a reintegrare l’INAIL dell’onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni. Si veda, poi, l’art. 1, comma 312, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

[16] Con esclusione, però, degli immobili ad uso scolastico e sportivo.

[17] Per un’analisi dell’istituto, anche alla luce delle relative pronunce della Corte dei Conti, si veda F. Giglioni, *Limiti e potenzialità del baratto amministrativo*, in *Rivista trimestrale Scienza dell’amministrazione. Studi di teoria e di ricerca sociale*, 3/2016.

[18] È questa la prospettiva fatta propria dal prototipo di “Regolamentosulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani”, predisposto dall’associazione di promozione sociale “LABSUS – Laboratorio per la sussidiarietà” e già preso a modello da numerose amministrazioni comunali. Sul punto, si rinvia ai numerosi contributi di G. Arena, a partire da *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Bari, Laterza, 2006.

[19] Il “patto di collaborazione” è definito, dal prototipo di regolamento citato, “l’atto attraverso il quale il Comune e i cittadini attivi definiscono l’ambito degli interventi di cura,

rigenerazione o gestione condivisa di beni comuni" (art. 2, comma 1, lett. e). Per un'analisi del funzionamento di tale istituto, si veda il *Rapporto Labsus 2017 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*.

[20] Ad oggi, risultano approvati 150 regolamenti (di cui 11 in Piemonte: Torino, Alessandria, Vercelli, Ivrea, Chieri, La Cassa, Samone, Crevaldossola, Condove, Chivasso e Sant'Antonino di Susa) e 55 risultano in fase di predisposizione (in Piemonte, si tratta dei Comuni di Novara, Villanova d'Asti e Villarbasse) (fonte: *labsus.it*).

[21] Sotto il profilo dell'ammissibilità, le richieste di parere vengono considerate ammissibili – tanto dalle Sezioni regionali quanto dalla Sezione delle autonomie – in quanto attinenti alla materia della "contabilità pubblica".

[22] Il riferimento è alle deliberazioni nn. 192/2015/PAR della Sezione regionale lombarda, su cui si segnala: V. Marchianò, *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*, http://www.lexitalia.it/; 141/2016/PAR della Sezione regionale toscana; 313/2016/PAR della Sezione regionale veneta e 126/2017/SRCPIE/PAR della Sezione regionale piemontese.

[23] Brevemente riassunte nel secondo paragrafo del presente scritto e richiamate nelle pronunce delle Sezioni regionali.

[24] Nello specifico, in data 25 maggio 2017, il Sindaco del Comune di Pagnacco (UD) – "in considerazione del fatto che molto spesso volontari singoli chiedono di poter prestare servizio volontario a titolo individuale a favore del Comune in diversi ambiti di attività" – formulava, alla Sezione regionale di controllo del Friuli-Venezia Giulia, una richiesta di motivato avviso, chiedendo di "conoscere se fosse possibile procedere, previa adozione di regolamento comunale per lo svolgimento di attività di volontariato nelle strutture e nei servizi del Comune, alla stipula di apposite polizze assicurative contro infortuni e malattie connesse allo svolgimento delle attività oggetto di regolamento nonché per la responsabilità verso terzi, con oneri a proprio carico".

[25] Ai sensi dell'art. 18, comma 3, d.lgs. 117/2017 "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".

[26] "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, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà".

[27] Su cui si veda S. Benvenuti, S. Martini, *La crisi del welfare pubblico e il "nuovo" Terzo settore: la via tracciata dalla legge delega n. 106/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2017.

[28] Ad avviso della Corte, infatti, l'articolo 118, comma quarto, della Costituzione limita "l'esercizio delle competenze locali e dispone che gli enti territoriali interpretino in positivo il loro ruolo sussidiario rispettando e favorendo tali forme di assunzione di responsabilità attraverso il riconoscimento dell'autonomia dell'individuo e dei livelli organizzativi espressi dalla collettività".

[29] G Arena, *Cittadini attivi*, cit., p. 62.

[30] Di interesse, in quest'ottica, l'analisi di E. Gianfrancesco, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrittività*, in *Amministrazione in cammino*, 20 gennaio 2018 che, nell'introdurre la disamina del rapporto tra regioni italiane e principio di sussidiarietà, afferma: "(…) sedi decentrate di governo, che costituiscono attuazione del principio di sussidiarietà verticale, dovrebbero essere gli ambiti più consoni alla valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Se, al di là delle differenze, ciò che conta è l'ispirazione comune di fondo tra le due dimensioni del principio in questione, dovrebbe assistersi ad una sorta di effetto moltiplicatore della sussidiarietà orizzontale man mano che le decisioni sulla sua concreta attivazione spettino ad enti di decisione più prossimi ai diretti interessati".

[31] Quali Bologna, Torino e Milano, tra le prime; Condove, San Benedetto Val di Sambro e

Sarre, tra i secondi.