

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3478

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LUBRANO DI RICCO, PIERONI,
SEMENZATO, BOCO, BORTOLOTTO, CARELLA, CORTIANA,
DE LUCA Athos, MANCONI, PETTINATO, RIPAMONTI
e SARTO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1998

Adeguamento della disciplina dei requisiti necessari alla
nomina delle guardie particolari giurate volontarie alla
legge 11 agosto 1991, n. 266, sul volontariato

ONOREVOLI SENATORI. - Nel nostro ordinamento la funzione pubblica di vigilanza sull'osservanza delle norme in materia ambientale è ormai da anni affidata anche a cittadini volontari nominati da enti privati.

Questi svolgono gratuitamente una insostituibile funzione di supporto all'azione degli organi pubblici di vigilanza, compensando le loro carenze organiche.

Per citare solo le figure più note, esistono guardia caccia, guardia parco, guardia pesca, guardie competenti a vigilare sull'osservanza della legislazione in materia di funghi epigei. Altre specifiche guardie volontarie sono state introdotte dalla legislazione regionale: si pensi, ad esempio, alle guardie ambientali della regione Toscana, ovvero alle guardie competenti sull'osservanza della legislazione in materia di cave e torbiere della regione Campania.

Secondo la giurisprudenza, tali guardie, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali (Cassazione, VI sezione penale 25 marzo 1996, Lombardi e altri).

Esse si distinguono dalla figura della guardia giurata prevista dall'articolo 133 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, in quanto non vengono nominate per vigilare interessi pubblici del tutto speciali, come ad esempio, la fauna selvatica, patrimonio indispensabile dello Stato, tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale.

Esse, inoltre, si distinguono dalle tradizionali guardie particolari giurate per la spontaneità e gratuità delle loro prestazioni, nonchè per il fatto che vengono nominate da associazioni di volontariato con le quali instaurano onorariamente un rapporto di dipendenza organica e funzionale, pur in assenza di un rapporto di lavoro subordinato.

Tuttavia, il procedimento amministrativo per la nomina delle guardie volontarie richiama quello previsto dall'articolo 138 del testo unico del 1931.

Il primo comma di tale norma elenca i requisiti necessari per la nomina a guardia particolare giurata, prevedendo, al n. 7, l'iscrizione alla cassa nazionale delle assicurazioni sociali e a quella degli infortuni sul lavoro.

Molte prefetture, peraltro, hanno recentemente rifiutato il rilascio o il rinnovo di decreti di nomina di guardie volontarie, in particolare delle guardie venatorie nominate dalle associazioni di protezione ambientale e venatorie, basandosi sul presupposto che esse debbano essere iscritte all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

La pretesa delle prefetture non tiene conto del fatto che il citato articolo 138 fu dettato dal legislatore nel 1931, in un momento storico in cui non esisteva l'istituto delle guardie particolari giurate volontarie, nè è ad esse applicabile in seguito all'entrata in vigore della legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge quadro sul volontariato), tenuto conto che le associazioni di protezione ambientale e venatorie sono organizzazioni di volontariato e che le proprie guardie prestano servizio spontaneamente, in assenza di retribuzione, e quindi a titolo assolutamente gratuito, e sono espressamente qualificate «volontarie» dallo stesso legislatore (articolo 27, lettera b), della legge 11 febbraio 1992, n. 157).

L'articolo 2 della legge quadro sul volontariato recita testualmente:

«1. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi 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.

2. L'attività di volontariato non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro i limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse.

3. La qualità del volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte».

Orbene, la pretesa delle prefetture di obbligare le associazioni di protezione ambientale e venatorie a versare i contributi previdenziali ed assicurativi contro gli infortuni al fine di poter ottenere il rilascio o il rinnovo dei decreti di nomina dei propri agenti volontari contrasta con le citate disposizioni della legge n. 266 del 1991 e con i principi da essa introdotti in tema di volontariato.

L'iscrizione all'INPS e all'INAIL, infatti, è necessaria nell'ipotesi in cui il soggetto che il richiedente intenda impiegare come guardia particolare giurata svolga un'attività lavorativa dipendente, o comunque remunerata, laddove nella fattispecie in esame non sussiste alcuna forma di lavoro subordinato o autonomo, nè di retribuzione.

Voler imporre alle organizzazioni di volontariato di iscrivere i propri aderenti all'INPS e all'INAIL (e quindi di dover versare i contributi previdenziali e assicurativi contro gli infortuni), significa imporre alle medesime di trattare i propri volontari alla stregua di lavoratori dipendenti. Con la conseguenza, tra l'altro, che i cittadini «volontari» - tali per loro libera e civica scelta - vedono stravolta la propria posizione e non possono esercitare (effettivamente) la facoltà e il diritto di prestare attività di volontariato, laddove la nomina a guardia par-

ticolare giurata volontaria è presupposta e funzionale all'attività di vigilanza volontaria.

Nè peraltro si può constringere un'organizzazione di volontariato ad assumere di fatto lavoratori subordinati, sia per quanto disposto dai citati articoli 2 e 3, comma 1, della legge quadro sul volontariato, sia per quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della medesima legge che riconosce l'autonomia di tali organizzazioni nei confronti dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche e private.

In altre parole, la legge n. 266 del 1991, nel disciplinare dettagliatamente le organizzazioni di volontariato e l'attività dei volontari, ha escluso che nei confronti di tali organizzazioni e dei loro aderenti possa farsi riferimento al n. 7 del primo comma dell'articolo 138 del testo unico del 1931, considerato che le ipotesi contemplate da tali fonti normative sono diverse: la prima ha sancito che l'organizzazione di volontariato si avvale delle prestazioni personali, spontanee e gratuite dei propri aderenti, i quali prestano la loro opera esclusivamente per i fini di solidarietà e in assenza di retribuzione, essendo la qualità di volontariato incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione della quale fa parte; la seconda intende, invece, garantire al lavoratore che svolge un'attività retribuita di guardia particolare giurata una posizione previdenziale e assicurativa contro gli infortuni.

Conseguentemente mancano i presupposti di fatto e di diritto per l'applicazione dell'articolo 138, primo comma, n. 7, del più volte citato testo unico del 1931 alle guardie giurate volontarie.

La legge n. 266 del 1991 già prevede, in modo puntuale, forme di tutela nei confronti dei volontari. L'articolo 4, comma 1, dispone, infatti, che «le organizzazioni di volontariato debbono assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi

allo svolgimento dell'attività stessa, nonchè per la responsabilità civile verso i terzi». La *ratio* di tale norma è quella di evitare, mediante il ricorso all'assicurazione, di far gravare sull'organizzazione di volontariato e sugli aderenti la responsabilità patrimoniale che limiterebbe, o addirittura impedirebbe, lo svolgimento dell'opera di volontariato.

Volendo seguire la tesi delle prefetture si porrebbe all'assurda conseguenza che le organizzazioni di volontariato, e, quindi, anche i propri aderenti, sarebbero costrette a far fronte a oneri economici superiori rispetto a quelli degli imprenditori, o di tutti gli altri soggetti che impieghino per la tutela dei propri beni guardie particolari giurate, anche se le guardie volontarie di tali associazioni vengono impiegate per la tutela di beni collettivi, come l'ambiente, o pubblici, come la fauna selvatica. Infatti, seguendo la tesi delle prefetture, le organizzazioni di volontariato dovrebbero provvedere al pagamento sia dei premi di favore delle compagnie di assicurazione, sia dei contributi INPS e INAIL, nonostante la legge n. 266 del 1991 abbia introdotto norme di favore nei confronti delle organizzazioni di volontariato e dei volontari.

Nell'interpretazione e applicazione prefettizia, il n. 7, primo comma, dell'articolo 138, del testo unico del 1931, appare inoltre palesemente incostituzionale per violazione degli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, nella parte in cui non consente di esentare le guardie particolari giurate volontarie dell'iscrizione all'INPS e all'INAIL, considerato che:

a) impedirebbe di fatto ai cittadini di poter esercitare in pieno la facoltà e il diritto ai propri doveri di solidarietà e di sviluppare la propria personalità (articolo 2 della Costituzione);

b) imporrebbe alle organizzazioni di volontariato e, quindi, ai propri aderenti, di far fronte a oneri economici superiori rispetto agli imprenditori e agli altri soggetti che impieghino, a titolo di lavoratori subor-

dinati, guardie particolari giurate per la tutela di beni privati e non di beni collettivi e pubblici, in quanto tali organizzazioni dovrebbero provvedere oltre al pagamento dei contributi INPS e INAIL, anche al versamento di premi in favore delle compagnie assicurative ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge n. 266 del 1991 (articolo 3 della Costituzione);

c) costringerebbe le organizzazioni di volontariato e, quindi, i volontari ad esse aderenti, a versare contributi previdenziali e assicurativi dovuti, invece, solo dai lavoratori, ossia da coloro che svolgono attività lavorative retributive (articolo 38 della Costituzione).

La prestesa della prefettura ha dato vita a un diffuso contenzioso in sede giurisdizionale amministrativa tra Ministero dell'interno e associazioni di volontariato.

Il tribunale amministrativo regionale (TAR) della Campania, con due sentenze pronunciate su ricorsi dell'Associazione italiana per il *World Wildlife Fund* e della Lega italiana per la protezione degli uccelli contro la prefettura di Napoli e i Ministeri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale, ha statuito che la norma di cui al n. 7, primo comma, dell'articolo 138 del testo unico del 1931 «è da intendersi come funzionale alla figura della guardia che sia lavoratore dipendente e pertanto non si trova applicazione in ipotesi, come quella di specie, in cui l'attività è prestata in modo spontaneo, personale e gratuito tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà» (TAR Campania, sentenza 2230 del 1998).

Con il presente disegno di legge si intende proporre una soluzione definitiva alla problematica esposta, recependo l'orientamento dei giudici amministrativi secondo i quali le guardie particolari giurate volontarie non devono versare i contributi previdenziali e assicurativi, ma devono essere semplicemente assicurate ai sensi dell'articolo 4 della legge quadro sul volontariato.

Si richiama l'attenzione sul fatto che il testo proposto è stato già oggetto di approvazione dell'Aula del Senato in sede di discussione del disegno di legge collegato alla finanziaria (atto Senato n. 2793 - articolo 44, comma 18) ed è stato stralciato dalla V Commissione della Camera nella seduta del 4 dicembre 1997, solo perchè ritenuto relativo a materia estranea a quel disegno di legge.

Le citate pronunce del giudice amministrativo rendono urgente l'intervento chiarificatore del legislatore per eliminare l'ulteriore sviluppo del contenzioso tra associazioni e Amministrazione e garantire ai volontari il diritto di esercitare le insostituibili funzioni pubblicistiche di vigilanza sull'osservanza della legislazione a tutela delle risorse naturali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alle guardie particolari giurate volontarie nominate su istanza di associazioni di volontariato non si applica la norma di cui al n. 7 del primo comma dell'articolo 138 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. Ad esse si applica l'articolo 4, comma 1, della legge 11 agosto 1991, n. 266.

