Volontari: tra assicurazione e registro

La Direzione Generale del Terzo settore del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la Nota n. 7180 del 28 maggio 2021**,** è intervenuta a "sorpresa" sulla gestione del Registro dei volontari.

Proviamo a fare il punto sulla materia esaminando i seguenti aspetti:

1.cosa si intende per attività di volontariato?

2.obbligo assicurativo e obbligo del registro volontari

3.come deve essere tenuto il registro volontari?

4.quali sono le procedure da seguire ai sensi del DM 14.02.1992?

5.i volontari occasionali non devono essere indicati nel registro: questo significa che non devono essere assicurati?

6.chi sono i volontari occasionali?

7.il ruolo del volontariato nelle organizzazioni di volontariato e nelle associazioni di promozione sociale.

1. Cosa si intende per attività di volontariato?

La definizione di volontariato viene offerta dall'articolo 17[i] del Codice del Terzo Settore dalla cui lettura emergono i seguenti aspetti caratterizzanti:

1)è una assunzione di impegno **personale e spontanea**;

2)è una attività svolta **in favore della comunità** – *tale può intendersi la stessa composizione dell'associazione di cui si è soci volontari* - e del **bene comune -** *che potrebbe essere inteso come pieno sviluppo della persona**[ii]***;

3)è una attività che può essere svolta anche per il tramite di un Ente del Terzo Settore per cui può essere svolta individualmente così come può essere svolta con associazioni che non assumono la qualifica di Ente del Terzo Settore. Se questa definizione – come appare – riveste carattere generale, ci si interroga in merito alla circostanza che la figura dei volontari introdotta nell'ambito della Riforma dell'ordinamento sportivo[iii] possa essere considerata compatibile;

4)è una attività svolta **gratuitamente** ed è incompatibile (novità per le realtà diverse dalle organizzazioni di volontariato) con la circostanza che la stessa persona svolga una attività retribuita a beneficio della medesima organizzazione. La gratuità implica il divieto di rimborsi forfettari. Gli stessi dovranno quindi essere analitici e questo anche nel caso in cui si ricorra all'autocertificazione la quale

-implica una assunzione di responsabilità in capo al volontario dichiarante (viene resa ai sensi dell'art. 46 del DPR 445/2000),

-presuppone che avvenga solo in presenza di un regolamento associativo che ne consenta il ricorso e che definisca le tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa,

-è prevista nei limiti dei seguenti plafond economici a volontario: massimo dieci euro giornalieri e in ogni caso massimo 150 euro nel mese.

L'azione di volontariato si può realizzare attraverso lo svolgimento di qualsiasi attività di interesse generale, atteso che tali attività connotano organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale che non possono prescindere dall'apporto di volontari. Seppur tradizionalmente il volontariato si sia sviluppato nel settore dei servizi socio-sanitari e assistenziali, si ravvedono molteplici esempi anche in ambito educativo (*si pensi ai dopo scuola realizzati negli oratori*), culturale (*dovecuro l'organizzazione di gruppi di studio, seminari, convegni perché attraverso essi posso favorire il pieno sviluppo della persona*), ricreativo (*mi impegno nella realizzazione di manifestazioni allo scopo di favorire il bene relazionale e arginare il rischio di isolamento delle persone contribuendo così al loro benessere psico-fisico*) o sportivo (*porto i giovani atleti alle manifestazioni sportive, realizzo i costumi delle ginnaste, mi occupo dei punti ristoro nelle manifestazioni, svolgo o supporto l'attività didattica sportiva: si tratta sempre di contributi necessari alla realizzazione delle attività sportive e quindi al benessere psicofisico degli atleti*).

2. Obbligo dell'assicurazione e obbligo del registro volontari

Il CTS prevede che "*1. Gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale*".

I volontari dovranno inoltre essere assicurati "*contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi".* Ne consegue la necessità di adottare specifiche polizze dirette a coprire l'attività di volontariato, non essendo sufficiente l'eventuale copertura assicurativa ordinariamente contemplata per lo svolgimento delle attività associative.

Il Codice a tal fine rinvia ad un "*decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Codice"* in cui devono essere individuati " *meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, e sono disciplinati i relativi controlli".* Il Decreto non è stato ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale ma i Dicasteri coinvolti stanno interloquendo in merito alla relativa stesura.

Le disposizioni citate – obbligo assicurativo e obbligo di tenuta del registro - **sono in vigore da agosto del 2017**, atteso che non è stata subordinata l'efficacia di nessuna delle due disposizioni all'adozione del Decreto relativo alle polizze assicurative. Tali obblighi sono espressamente previsti per i volontari coinvolti in organizzazioni iscritte nei seguenti registri:

-registro delle organizzazioni di volontariato (da sempre, in virtù della Legge 266/1991);

-registro delle associazioni di promozione sociale (da agosto 2017 è obbligatorio il registro, l'assicurazione era già contemplata dalla Legge 383/2000);

-anagrafe delle ONLUS (da agosto 2017)

in quanto considerati Enti del terzo settore.

3. Come deve essere tenuto il registro volontari?

Nelle more dell'adozione del Decreto sulle polizze assicurative – la cui bozza contiene le prescrizioni relative alla tenuta del registro volontari – si è ritenuto possibile tenere il registro volontari in forma libera, avvalendosi in via interpretativa di quanto indicato dal Decreto 14/02/1992 esclusivamente per individuare gli elementi da riportare nel registro.

Il Decreto ministeriale 14 febbraio 1992 disciplina "*l'Obbligo alle* ***organizzazioni di volontariato*** *ad assicurare i propri aderenti, che prestano attività di volontariato, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile per i danni cagionati a terzi dall'esercizio dell'attività medesima*" e non è stato espressamente abrogato dal Codice del Terzo Settore in attesa dell'emanazione del citato decreto ministeriale.

Di diverso avviso è stato però il Ministero del Lavoro nella **Nota n. 7180 del 28 maggio 2021**, dove ha affermato che **l'obbligo di vidimazione** del registro volontari, contemplato dal decreto sopra citato, deve intendersi esteso anche alle associazioni di promozione sociale ed alle ONLUS.

A parere del Ministero la circostanza che il CTS non preveda espressamente l'obbligo di numerare e bollare le pagine e di attestarne il numero complessivo, non significa che tali adempimenti non siano necessari: la loro previsione è infatti contenuta nelle disposizioni di attuazione (concernendo la modalità di tenuta del registro dei volontari) dell'obbligo assicurativo; obbligo che è tuttora in essere *"e che anzi viene esteso a tutti gli enti del Terzo settore unitamente alla possibilità di avvalersi di volontari".*

Non entriamo nel merito della valutazione alla base dell'indicazione di prassi ma appare opportuno ricordare che la possibilità di avvalersi di volontari era già espressamente contemplata per le associazioni di promozione sociale[iv] con riferimento alle quali però non era contemplato *ex lege* l'onere di dotarsi di un registro volontari, limitandosi le associazioni ad espletare le procedure richieste contrattualmente dall'istituto assicurativo.

4. Quali sono le procedure da seguire ai sensi del DM 14.02.1992?

Il registro, prima di essere posto in uso, deve essere numerato progressivamente in ogni pagina e bollato in ogni foglio da

·un notaio, o da

·un segretario comunale, o da

·altro pubblico ufficiale abilitato a tali adempimenti.

Si consiglia pertanto di contattare l'URP del proprio Comune per chiedere come procedere ai fini della vidimazione del registro volontari, segnalando eventualmente agli uffici la nota in esame come presupposto della richiesta.

L'autorità che ha provveduto alla bollatura deve altresì dichiarare, nell'ultima pagina del registro, il numero di fogli che lo compongono.

Nel registro devono essere indicati per ciascun aderente

·le complete generalità,

·il luogo e

·la data di nascita e

·la residenza.

A titolo meramente esemplificativo, il registro potrebbe quindi strutturarsi in questo modo:

1) nella intestazione inserire i dati identificativi dell'associazione (denominazione, sede, codice fiscale, recapiti telefonici, recapito e-mail) e indicare REGISTRO VOLONTARI redatto ai sensi dell'art. 17 del DLgs 117/2017 e della Nota del Ministero del Lavoro n. 7180 del 28/5/2021;

2) riportare i dati dei volontari continuativi nei seguenti termini:

Inizio attività di volontariato	**Nome e cognome**	**Luogo di nascita**	**Data di nascita**	**Residenza**	**Cessazione attività volontariato: data firma**

I soggetti che aderiscono all'organizzazione in data successiva a quella di istituzione del registro devono essere iscritti in quest'ultimo nello stesso giorno in cui sono ammessi a far parte dell'organizzazione. Nel registro devono essere altresì indicati i nominativi dei soggetti che per qualunque causa cessino di far parte dell'organizzazione di volontariato. L'annotazione nel registro va effettuata lo stesso giorno in cui la cessazione si verifica.

Il registro deve essere barrato ogni qualvolta si annoti una variazione degli aderenti che prestano attività di volontariato, ed il soggetto preposto alla tenuta dello stesso o un suo delegato deve apporvi la data e la propria firma.

Queste indicazioni potrebbero variare con l'approvazione del decreto attuativo dell'art. 17 del Codice del terzo settore ai sensi del quale "*2. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanarsi di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente Codice, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati, con polizze anche numeriche, e sono disciplinati i relativi controlli*".

5. I volontari occasionali non devono essere indicati nel registro: questo significa che non devono essere assicurati?

Il Codice del terzo settore prevede che "*1. Gli enti del Terzo settore* ***che si avvalgono di volontari*** *devono assicurarli contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento dell'attività di volontariato, nonché per la responsabilità civile verso i terzi*": **non operando distinzione tra i volontari continuativi e volontari occasionali si ritiene che in entrambi i casi debbano essere assicurati**.

Il Ministero dello Sviluppo economico sta valutando l'inserimento dei volontari occasionali in un elenco separato o in una sezione del registro volontari: si attende l'approvazione del decreto per poter fornire indicazioni puntuali.

Sotto il profilo assicurativo il singolo Istituto, nelle more dell'adozione del Decreto, potrà in ogni caso definire procedure per poter attivare correttamente le polizze e garantire la copertura assicurativa, essendo tra l'altro contemplata la possibilità di ricorrere a polizze numeriche legate a singoli eventi.

La predisposizione del registro volontari in ogni caso assolve alla funzione di certificare i volontari che le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale dovranno comunicare all'interno del Registro unico nazionale del terzo settore, anche al fine di dimostrare la sussistenza dei requisiti qualificanti la tipologia di ente del terzo settore prescelta.

6. Chi sono i volontari occasionali?

Sul tema il Ministero non ha ancora offerto chiarimenti.

Nella ricerca "Un nuovo approccio al volontariato: grandi eventi e partecipazione attiva " viene citato Ambrosini che mette in contrapposizione la crescita del numero di associazioni di volontariato con la diminuzione del numero di volontari «almeno di quelli impegnati in maniera assidua», **lasciando intendere un progressivo orientamento verso un volontariato più "intermittente".** Oltre che diffuso, quindi, il volontariato episodico è in evidente crescita: il numero di link che fornisce una semplice ricerca su internet, utilizzando come parole chiave episodic volunteer, ne è una riprova. Tuttavia, si conosce ancora poco sul fenomeno perché poche sono le ricerche condotte in questo ambito in Italia[v] mentre si annoverano gli studi statunitensi di Macduff (2005) che classifica su un continuum temporale tre tipi di volontariato episodico:

– "temporary", ovvero un servizio di volontariato di breve durata, che generalmente richiede un impegno quantificabile in poche ore o in un giorno (ad esempio, attività di ristoro ad un evento sportivo, o servizio pasti per gli homeless), caratterizzato per il fatto che il volontario 'non ritorna', non è legato all'organizzazione;

– "Interim", ovvero un servizio di volontariato fornito su base regolare per meno di sei mesi (ad esempio, una persona che partecipa alla realizzazione di un progetto per un numero limitato di mesi);

- "Occasional", ovvero un servizio di volontariato offerto ad intervalli regolari per periodi di tempo brevi (ad esempio, chi si impegna ogni anno per eventi annuali di raccolta fondi, ma presta servizio solo per l'evento). Il servizio può durare un mese o due, o solo un giorno, o la serata dell'evento, ma l'organizzazione può contare sul 'ritorno' di questi volontari, anno dopo anno.

Queste tre accezioni di occasionalità potrebbero rappresentare – sempre fatto salvo il rispetto delle indicazioni di prassi che potrebbero essere offerte dal Ministero – un indicatore del concetto di occasionalità nella prestazione di volontariato.

7. Il ruolo del volontariato nelle organizzazioni di volontariato e nelle associazioni di promozione sociale.

Si ricorda che:

1)"*Le* ***organizzazioni di volontariato*** *possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta. In ogni caso, il numero dei lavoratori impiegati nell'attività non può essere superiore al cinquanta per cento del numero dei volontari*",

2)le **associazioni di promozione sociale** devono avvalersi *"in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati",* senza specificare che si tratti di volontariato occasionale o continuativo ma richiedendo che sia volontariato reso da propri soci ai fini di cui al citato comma, oltre a richiedere che i lavoratori – intendendo tali i dipendenti, quanti effettuano prestazioni di lavoro autonomo o di altra natura – non siano di numero superiore "*al cinquanta per cento del numero dei volontari o al cinque per cento del numero degli associati*".

Per esemplificare, un'associazione di promozione sociale deve dimostrare la contemporanea sussistenza dei seguenti requisiti:

1)avvalersi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati (o dei volontari delle organizzazioni ad essa aderenti): in questo caso da una interpretazione letterale posso computare sia i volontari continuativi che quelli occasionali;

2)la sussistenza alternativamente di uno dei seguenti requisiti:

a)i lavoratori devono essere inferiori al 5% del totale dei soci (*dalla lettura della norma in combinato disposto con il Decreto n. 106 del 15/9/2020relativo al registro unico nazionale del terzo settore, pare debbano essere calcolati esclusivamente dipendenti e cococo con INAIL*);

b)i lavoratori non siano superiori al 50% dei volontari, ossia accanto ad ogni lavoratore (*nell'accezione di cui sopra*) devono essere presenti almeno due volontari (*poiché nel RUNTS devo comunicare solo i volontari non occasionali e il numero dei volontari degli enti aderenti di cui l'associazione si avvale, si ritiene che a tali fini non possa ricomprendere i volontari occasionali a meno che non siano i volontari degli enti aderenti*).

Arsea Comunica n. 57 del 31/5/2021

[i] *1. Gli enti del Terzo settore possono avvalersi di volontari nello svolgimento delle proprie attività e sono tenuti a iscrivere in un apposito registro i volontari che svolgono la loro attività in modo non occasionale.*

2. 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.

3. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Al volontario possono essere rimborsate dall'ente del Terzo settore tramite il quale svolge l'attività soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata, entro limiti massimi e alle condizioni preventivamente stabilite dall'ente medesimo. Sono in ogni caso vietati rimborsi spese di tipo forfetario.

4. Ai fini di cui al comma 3, le spese sostenute dal volontario possono essere rimborsate anche a fronte di una autocertificazione resa ai sensi dell'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, purché' non superino l'importo di 10 euro giornalieri e 150 euro mensili e l'organo sociale competente deliberi sulle tipologie di spese e le attività di volontariato per le quali è ammessa questa modalità di rimborso. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle attività di volontariato aventi ad oggetto la donazione di sangue e di organi.

5. La qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività volontaria. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli operatori che prestano attività di soccorso per le organizzazioni di cui all'articolo 76 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, della Provincia autonoma di Bolzano e di cui all'articolo 55 bis della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23, della Provincia autonoma di Trento.

6. Ai fini del presente Codice non si considera volontario l'associato che occasionalmente coadiuvi gli organi sociali nello svolgimento delle loro funzioni.

6-bis. I lavoratori subordinati che intendano svolgere attività di volontariato in un ente del Terzo settore hanno diritto di usufruire delle forme di flessibilità di orario di lavoro o delle turnazioni previste dai contratti o dagli accordi collettivi, compatibilmente con l'organizzazione aziendale.

7. Le disposizioni di cui al presente titolo non si applicano agli operatori volontari del servizio civile universale, al personale impiegato all'estero a titolo volontario nelle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, nonché' agli operatori che prestano le attività di cui alla legge 21 marzo 2001, n. 74

[ii] Per la definizione di volontariato si consiglia la lettura di "Ridefinire il volontariato" a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori, ed. Pisa University press

[iii]Decreto legislativo - 28/02/2021, n. 36 "Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo" Articolo 29 - Prestazioni sportive amatoriali:

1. Le società e le associazioni sportive dilettantistiche, le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI, possono avvalersi nello svolgimento delle proprie attività istituzionali di amatori che mettono a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ma esclusivamente con finalità amatoriali. Le prestazioni amatoriali sono comprensive dello svolgimento diretto dell'attività sportiva, nonché della formazione, della didattica e della preparazione degli atleti.

2. Le prestazioni sportive amatoriali di cui al comma 1 non sono retribuite in alcun modo nemmeno dal beneficiario. Per tali prestazioni sportive amatoriali possono essere riconosciuti **premi e compensi occasionali in relazione ai risultati ottenuti nelle competizioni sportive, nonché indennità di trasferta e rimborsi spese, anche forfettari**, a cui si applica l'articolo 36, comma 7.

Quando le suddette indennità di trasferta e rimborsi spese superano il limite reddituale di cui all'articolo 69, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le prestazioni sportive sono considerate di natura professionale, ai sensi dell'articolo 25, comma 1, per l'intero importo.

3. Le prestazioni sportive amatoriali sono incompatibili con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto di lavoro retribuito con l'ente di cui il volontario è socio o associato o tramite il quale svolge la propria attività amatoriale.

4. Gli enti dilettantistici che si avvalgono di volontari devono assicurarli per la responsabilità civile verso i terzi. Si applica l'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

[iv] Le associazioni di promozione sociale che svolgono attività mediante convenzioni devono assicurare i propri aderenti che prestano tale attività contro gli infortuni e le malattie connessi con lo svolgimento dell'attività stessa, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

4. Con decreto del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati meccanismi assicurativi semplificati con polizze anche numeriche o collettive e sono disciplinati i relativi controlli.

5. La copertura assicurativa di cui al comma 3 è elemento essenziale della convenzione e gli oneri relativi sono a carico dell'ente con il quale viene stipulata la convenzione medesima.

[v] Nel documento vengono citati due studi condotti, nel 2007 e nel 2012, sui volontari del Festivaletteratura di Mantova (Meneghini et al., Submitted).

Lo staff di Arsea