



REGIONE PUGLIA

Area Politiche per la Promozione della salute, delle persone e delle pari opportunità

Servizio Politiche di Benessere Sociale e Pari Opportunità

Ufficio Governance e Terzo Settore

**GUIDA PER L'ISCRIZIONE AL REGISTRO
GENERALE DEL VOLONTARIATO**

Sommario

1. PREMESSE..... 4

1.1. Inquadramento normativo: principi costituzionali - legge quadro 266/1991 -
legge regionale 11/1994..... 4

1.2. Titolarità della funzione di tenuta dei registri..... 5

2. FINALITÀ E OGGETTO DELLA GUIDA..... 5

3. ISCRIZIONE: ELEMENTI ESSENZIALI 6

3.1. Denominazione sociale 6

3.2. Data di costituzione..... 7

3.3. Sede legale 8

3.4. Legale rappresentante..... 8

3.5. Codice fiscale 8

3.6. Settori di attività 9

3.7. Elenco nominativo delle persone che ricoprono cariche associative 9

3.8. Numero degli aderenti, degli aderenti che prestano attività di volontariato e dei
lavoratori subordinati o autonomi 9

4. REQUISITI DA VALUTARE AI FINI DELL'ISCRIZIONE 10

4.1. Forma dell'atto costitutivo e dello statuto..... 10

4.2. esenzione dall'imposta di registro per gli atti costitutivi delle Organizzazioni di
volontariato..... 11

4.3. "Forma giuridica" delle organizzazioni di volontariato 11

 Associazione 12

 Le società ivi comprese quelle in forma cooperativa..... 13

 I comitati 13



Le fondazioni.....	14
Gli enti ecclesiastici.....	14
Le organizzazioni non governative	15
Organismi di secondo livello.....	16
Le Associazioni di Promozione Sociale	16
4.4. L'Attività di Volontariato.....	19
L'assenza di finalità di lucro anche indiretto ed il perseguimento di fini solidaristici ..	19
I settori di attività	20
Il volontariato di protezione civile.....	20
4.5. Gli aderenti	21
Definizione di aderente e di aderente volontario.....	21
Previsione dei diritti e obblighi degli aderenti	21
Previsione criteri di ammissione ed esclusione degli aderenti.....	22
Gratuità e prevalenza delle prestazioni rese dai volontari	22
Obblighi assicurativi per i volontari	24
4.6. Democraticità della struttura.....	25
Quorum assembleari.....	26
Organi sociali	28
Elettività e gratuità delle cariche associative	29
4.7. Previsione dell'obbligo di formazione del bilancio e modalità di approvazione dello stesso.....	29
4.8. Disposizione statutaria relativa alla devoluzione.....	30
4.9. Eventuale operatività anteriore all'iscrizione	31
5. ULTERIORI ELEMENTI DI VALUTAZIONE.....	31
5.1. Risorse economiche.....	31
Entrate derivanti da attività produttive marginali delle Organizzazioni di volontariato	32
5.2. Rendicontazione e schemi di bilancio.....	33
Linee Guida e schemi di bilancio uniformi.....	34
6. I CONTROLLI SULLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	35
6.1. Revisione del registro	35
6.2. Procedura e adempimenti delle organizzazioni di volontariato ai fini del mantenimento dell'iscrizione	36



7. LA CANCELLAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO DAL REGISTRO	37
7.1. Le cause di cancellazione dal Registro	37
Il procedimento di cancellazione	37
7.2. Gli effetti della cancellazione	38
8. LA DEVOLUZIONE DEL PATRIMONIO DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO	39
9. I DATI E LE INFORMAZIONI ANNOTATI NEL REGISTRO E L'ACCESSIBILITA DEI TERZI	40



1. PREMESSE

1.1. INQUADRAMENTO NORMATIVO: PRINCIPI COSTITUZIONALI - LEGGE QUADRO 266/1991 - LEGGE REGIONALE 11/1994

Il volontariato è un'attività libera e gratuita svolta per ragioni di solidarietà e di giustizia sociale rivolta a persone in difficoltà, alla tutela della natura e degli animali, alla conservazione del patrimonio artistico e culturale.

Il volontariato può essere prestato individualmente, in modo più o meno episodico, o all'interno di una organizzazione strutturata che può garantire la formazione dei volontari, il loro coordinamento, la continuità dei servizi.

Il volontariato è un modello di cittadinanza, fattore chiave per migliorare la coesione sociale, traducendo i valori fondamentali della giustizia, della solidarietà e dell'inclusione.

I volontari agiscono sotto la loro spontanea volontà, in base alle proprie scelte e motivazioni senza fine di lucro.

L'art. 2, stabilisce che *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*, definisce il primato della persona e dei suoi diritti – ai quali il volontariato è finalizzato – il riconoscimento del pluralismo sociale – all'interno del quale il volontariato si identifica – ed infine la prospettiva della solidarietà – che del volontariato disegna lo stile di azione.

L'art 18, poi, riconosce il diritto di associarsi liberamente (*“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale”*), al fine di favorire lo sviluppo della persona umana e per consentire la partecipazione dell'individuo alla vita economica, politica e sociale del Paese. Nell'ultimo comma l'articolo 118, riconosce e disciplina il principio di sussidiarietà orizzontale, ed in forza del quale *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*. Nella previsione costituzionale devono ricomprendersi tutte quelle forme organizzative poste in essere dai singoli per lo svolgimento di attività di interesse generale, e tra queste anche le organizzazioni di volontariato.

Per la legge italiana il volontariato organizzato nelle associazioni ha le caratteristiche previste dalla Legge 266/1991 che sono:

- gratuità assoluta delle prestazioni fornite dai volontari in modo personale e spontaneo



- divieto assoluto di retribuzione degli operatori soci delle associazioni.

La stessa legge prescrive che le associazioni debbano presentare democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative.

La Regione Puglia con la legge regionale n. 11/94, riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontario come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale.

1.2. TITOLARITÀ DELLA FUNZIONE DI TENUTA DEI REGISTRI

Il Legislatore, con la legge 266/91, ha incaricato le regioni e le province autonome ad istituire e disciplinare i registri delle organizzazioni di volontariato. La legge regionale della Puglia n. 11/94 con l'art. 2 ha istituito presso l'Assessorato regionale ai servizi sociali il Registro generale delle organizzazioni di volontariato aventi sede legale o articolazione locale autonoma nella Regione Puglia e che perseguono le finalità negli ambiti di intervento previste nell'art. 1 della stessa legge.

Con Deliberazione della Giunta Regionale n. 798 del 24/06/1999, è stato approvato l'atto di indirizzo e coordinamento, in attuazione del decreto legislativo n. 96 del 3/3/1999, con cui il Settore ai Servizi Sociali dell'Assessorato Regionale alla Sanità e ai Servizi Sociali ha provveduto a trasferire ai Comuni, secondo la competenza territoriale, gli atti riguardanti i procedimenti amministrativi, anche relativi all'accertamento dei requisiti e le relative modifiche delle organizzazioni di volontariato, di cui alla legge regionale 16 marzo 1994 n. 11, lett. c) comma 4 del suddetto deliberato.

Pur avendo trasferito ai Comuni i compiti relativi all'iscrizione e verifica del mantenimento dei requisiti, l'attività di vigilanza è svolta anche dalla Regione con controlli sostanziali sulle organizzazioni.

2. FINALITÀ E OGGETTO DELLA GUIDA

La guida è organizzata come un manuale messo a disposizione degli enti responsabili dell'accertamento dei requisiti e delle relative modifiche, delle organizzazioni di volontariato, per l'iscrizione o il permanere dell'iscrizione nel Registro generale delle organizzazioni di volontariato aventi sede legale o articolazione locale autonoma nella Regione Puglia, affinché le facciano proprie e le utilizzino nelle procedure d'iscrizione.



controllo e cancellazione delle organizzazioni di volontariato nei registri regionali, con lo scopo di proporre condotte omogenee sul territorio regionale e ridurre le divergenze con le organizzazioni che fanno richiesta d'iscrizione o sono già iscritte nei registri.

La redazione della Guida è stata realizzata tenendo conto delle difficoltà istruttorie dei Comuni e dell'avvio delle iscrizioni attraverso procedura on-line, dopo un proficuo confronto con l'Osservatorio regionale del volontariato.

Per quanto concerne la struttura, il documento è diviso in tre parti, che ripercorrono cronologicamente le tappe dell'iscrizione di un ente al registro del volontariato. In particolare:

- la prima parte è relativa ai requisiti che gli enti devono possedere per ottenere l'iscrizione, fornendo per ognuno di essi una breve descrizione;
- la seconda parte riguarda gli ulteriori elementi di valutazione che rilevano, in particolare, ai fini della revisione dei registri e dai controlli;
- la terza parte concerne la tenuta dei registri. Particolare attenzione è dedicata al tema dei controlli, alle procedure di revisione dei registri e di cancellazione delle organizzazioni.

Dato atto che la gestione dei registri cade sotto la potestà legislativa dell'amministrazione regionale, le finalità di questo manuale tendono a dare omogeneità alla verifica dei requisiti attuata dagli Enti preposti all'istruttoria.

3. ISCRIZIONE: ELEMENTI ESSENZIALI

3.1. DENOMINAZIONE SOCIALE

La denominazione sociale e il Codice Fiscale è il segno distintivo che identifica e contraddistingue l'ente nei rapporti con i terzi e risulta dall'atto costitutivo e dallo statuto.

L'ufficio che istruisce e verifica l'istanza, compilata e sottoscritta dal rappresentante legale dell'Organizzazione di volontariato, deve accertare che sia riportata correttamente la denominazione contenuta nei suddetti atti. L'organizzazione, qualora si avvalga di acronimi o abbreviazioni della denominazione, dovrà indicarli nella richiesta di iscrizione distinguendoli dalla denominazione sociale riportata per esteso.

Si raccomanda alle Organizzazioni di volontariato di evitare l'utilizzo nella denominazione dell'aggettivo "Regionale" o "della Regione Puglia" per non generare confusione con Enti o Organizzazioni dell'Amministrazione regionale.



L'ufficio che riscontri, nei documenti acquisiti, l'utilizzo di una denominazione sociale differente da quella riportata nello statuto, invita l'ente ad uniformarla. In particolare, nel caso in cui rilevi una differenza nella denominazione contenuta nel certificato di attribuzione del codice fiscale, sollecita l'organizzazione a comunicare all'Agenzia delle Entrate la denominazione attuale, al fine di assicurare che vi sia uniformità tra le informazioni risultanti dai vari registri o anagrafi.

Si precisa, inoltre, che le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri (e che in forza di questo sono Onlus di diritto, ai sensi dell'art. 10, comma 8, del D.Lgs. 460/97), possono fare semplicemente uso o inserire nella propria denominazione anche l'espressione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" ovvero l'acronimo "o.n.l.u.s.". Denominazione che tuttavia non è obbligatoria, in quanto alle Organizzazioni di Volontariato non si applica la previsione di cui di cui alla lettera i) dell'art. 10 sopra richiamato¹.

Qualora, tuttavia, la domanda d'iscrizione dell'ente ai registri del volontariato non venga accolta, gli uffici informano l'organizzazione che non potrà continuare ad avvalersi legittimamente dell'acronimo Onlus essendo venuti meno i presupposti della qualifica (salvo l'eventuale successiva iscrizione nell'Anagrafe delle Onlus presso l'Agenzia delle Entrate).

3.2. DATA DI COSTITUZIONE

La data di costituzione si considera certa qualora l'atto costitutivo e lo statuto siano redatti nella forma dell'atto pubblico, della scrittura privata autenticata o registrata². Nel caso in cui invece l'ente si sia costituito senza alcun atto scritto ovvero nell'ipotesi in cui l'atto costitutivo originario non sia più reperibile, può essere richiesto il c.d. *atto ricognitorio*, ossia il verbale della seduta dell'assemblea dei soci dell'ente nella quale si è deliberata l'avvenuta costituzione dello stesso. Tale atto dovrà avere la stessa forma richiesta per l'atto costitutivo.

¹ Ai sensi del d. Lgs. 460/97, art. 10, comma 1, lett. i) lo statuto o l'atto costitutivo di una onlus deve prevedere espressamente: "l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione «organizzazione non lucrativa di utilità sociale» o dell'acronimo «ONLUS»".

² Per maggiori approfondimenti in merito all'efficacia della forma degli atti si veda *infra* par. 4.1.



3.3. SEDE LEGALE

La sede legale è il luogo in cui opera l'organo amministrativo principale dell'ente e, di norma, deve coincidere con quella indicata nell'atto costitutivo e nello statuto. Tuttavia, trattandosi di un'informazione passibile di frequenti variazioni, si può verificare che nei suddetti atti sia riportata semplicemente l'indicazione del comune nel quale è ubicata la sede, senza specificarne l'indirizzo. Quest'ultimo dovrà essere, comunque, indicato dall'organizzazione al momento dell'iscrizione e, in caso di successive variazioni, comunicato tempestivamente al medesimo ufficio. Analogamente, l'organizzazione può essere invitata a fornire nel modulo d'iscrizione, ulteriori recapiti, se diversi dalla sede legale, per l'invio di comunicazioni.

L'organizzazione può, inoltre, istituire sedi secondarie che non si qualificano come enti o soggetti autonomi rispetto alla medesima organizzazione ma costituiscono mere articolazioni territoriali prive come tali di un proprio codice fiscale. Di tali sedi, se esistenti, l'ente comunica l'indirizzo all'ufficio registrante.

3.4. LEGALE RAPPRESENTANTE

Il legale rappresentante sottoscrive la domanda d'iscrizione dell'organizzazione nel registro, assumendosi la responsabilità della veridicità di quanto in essa dichiarato, ai sensi dell'art.76 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445. La validità della suddetta dichiarazione è subordinata all'acquisizione della copia del documento di identità del dichiarante.

Ai fini dell'invio delle comunicazioni al legale rappresentante gli uffici registranti devono acquisire, oltre alla residenza anagrafica, altri recapiti (numero telefonico, fax, indirizzo di posta elettronica).

3.5. CODICE FISCALE

Il codice fiscale è attribuito dall'Agenzia delle Entrate al fine di identificare l'organizzazione nei suoi rapporti con l'amministrazione pubblica (tra cui quella finanziaria) e con gli altri enti e uffici pubblici. Tale dato consente di identificare in modo certo un'organizzazione anche nel caso di modifica, ad esempio, della sede legale o della denominazione sociale.

Si evidenzia che alcune organizzazioni di volontariato richiedono all'amministrazione finanziaria, contestualmente all'attribuzione del numero di codice



fiscale, anche quello di partita IVA (generalmente coincidente con il primo). Si precisa al riguardo che l'attribuzione di un numero di partita IVA non sottintende necessariamente lo svolgimento di un'attività commerciale (in violazione quindi dei limiti imposti dal **D.M. 25.5.1995**) in quanto l'ente, anche nell'ipotesi in cui sia titolare di partita IVA, potrebbe di fatto non utilizzarlo.

Si suggerisce in questo caso di svolgere ulteriori accertamenti atti a verificare se sussiste la violazione dei limiti di cui al decreto sopra richiamato.

3.6. SETTORI DI ATTIVITÀ

L'art. 1 della legge regionale n.11/1994, al comma 2 individua gli ambiti prioritari e i settori dell'attività di volontariato con l'articolazione del registro in ambiti di intervento. L'organizzazione di volontariato deve indicare nella domanda di iscrizione l'ambito/gli ambiti nel/i quale/i svolge la propria attività. L'ufficio registrante verifica che vi sia coincidenza tra quanto indicato nella domanda e l'attività descritta nello statuto.

3.7. ELENCO NOMINATIVO DELLE PERSONE CHE RICOPRONO CARICHE ASSOCIATIVE

L'acquisizione da parte degli uffici dell'elenco delle persone che ricoprono cariche associative è importante al fine di ottenere informazioni utili ad accertare un'eventuale violazione del principio di gratuità delle suddette cariche e del divieto di distribuzione indiretta di utili. Tale violazione potrebbe verificarsi, a titolo esemplificativo, qualora fossero conferiti incarichi ai medesimi soggetti che ricoprono cariche associative ovvero, fossero stipulati contratti tra gli enti e gli stessi soggetti o enti a questi riconducibili.

3.8. NUMERO DEGLI ADERENTI, DEGLI ADERENTI CHE PRESTANO ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO E DEI LAVORATORI SUBORDINATI O AUTONOMI

L'indicazione del numero degli aderenti, dei volontari, dei lavoratori subordinati e autonomi³ è utile al fine di verificare che l'organizzazione svolga la propria attività istituzionale avvalendosi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.

³ Sulla distinzione tra aderenti, aderenti volontari e lavoratori si veda *infra* paragrafo 4.5.1.



Si precisa, tuttavia, che in fase d'iscrizione tali dati possono rivelarsi non decisivi, specie nell'ipotesi in cui essi si riferiscano ad un'organizzazione di recente costituzione. Si tratta d'informazioni rilevanti nella fase di verifica dei requisiti per il mantenimento dell'iscrizione⁴.

4. REQUISITI DA VALUTARE AI FINI DELL'ISCRIZIONE

4.1. FORMA DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO

La legge regionale n. 11/94 non prescrive una particolare forma per l'atto costitutivo né per lo statuto delle organizzazioni di volontariato le quali devono, in ogni caso, rispettare quanto eventualmente prescritto dal codice civile per la forma giuridica assunta.⁵ Tuttavia, la scelta della forma comporta differenti effetti in merito all'efficacia degli atti.

- *Atto pubblico.* Si verifica tale fattispecie allorché l'atto costitutivo e lo statuto sono redatti dal notaio. Tale forma conferisce veridicità alla data di redazione dell'atto, alle sottoscrizioni in esso presenti ed al contenuto dello stesso.
- *Scrittura privata autenticata.* In tal caso l'atto costitutivo e lo statuto sono redatti dai soci/fondatori ed autenticati successivamente da un notaio (o da un altro pubblico ufficiale autorizzato) il quale attesta che la sottoscrizione è stata apposta in sua presenza: ciò conferisce veridicità alla data ed alla sottoscrizione apposta.
- *Scrittura privata registrata.* In questo caso l'atto costitutivo e lo statuto sono redatti dai soci/fondatori e sono registrati presso l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate. Tale registrazione consente di dare certezza esclusivamente alla data di costituzione dell'organizzazione.
- *Scrittura privata.* Tale ipotesi si ha quando l'atto costitutivo e lo statuto vengono redatti in forma di scrittura privata semplice dai soci/fondatori senza alcuna formalità. In questo caso non è certa la data di costituzione dell'organizzazione.

⁴ Si rinvia al par. 6.

⁵ Le associazioni riconosciute e le fondazioni devono costituirsi per atto pubblico.



4.2. ESENZIONE DALL'IMPOSTA DI REGISTRO PER GLI ATTI COSTITUTIVI DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

La legge quadro sul volontariato dispone all'articolo 8, comma 1, che gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro.

Da un punto di vista operativo si rammenta che il Ministero delle Finanze con la circolare n. 3 del 25 febbraio 1992, in relazione alla previsione normativa sopra citata, ha precisato agli uffici periferici che le organizzazioni di volontariato sono esonerate dal pagamento dell'imposta. Detta circolare non ha tuttavia fornito indicazioni in merito alle operazioni successive all'avvenuta iscrizione dell'organizzazione nel Registro.

L'Agenzia per le Onlus, avendo condiviso con l'Agenzia delle Entrate l'opportunità di intervenire sulla questione con ulteriori chiarimenti, ha precisato nel proprio atto di indirizzo, adottato con delibera n. 60 dell'11 febbraio 2009, i seguenti orientamenti interpretativi:

- a) le organizzazioni di volontariato provvedono, ove richiesta, alla registrazione degli atti fondativi in esenzione della relativa imposta;
- b) è cura delle stesse organizzazioni produrre all'Agenzia delle Entrate, al termine del procedimento di iscrizione, copia del decreto di iscrizione che attesti l'inserimento nel citato Registro del volontariato;
- c) il mancato invio dell'attestazione dà luogo al recupero dell'imposta da parte dell'Agenzia delle Entrate nei termini previsti per l'accertamento;
- d) la mancata iscrizione nel citato Registro comporta da parte dell'organizzazione l'immediato pagamento dell'imposta da cui era stata temporaneamente esentata la quale, diversamente, verrà riscossa nei termini dell'accertamento.

Gli uffici registranti sono tenuti ad informare le organizzazioni di volontariato in merito alla procedura sopra descritta per ottenere l'esenzione dell'imposta.

4.3. "FORMA GIURIDICA" DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

L'art 3, comma 2 della l. 266/91 prevede espressamente che le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei propri fini.



Tale libertà incontra, tuttavia, due limiti: il primo, espressamente sancito dalla disposizione sopra richiamata, dato dalla conciliabilità con lo scopo solidaristico; il secondo, rinvenibile nel successivo comma, riguardante la compatibilità con le specifiche previsioni che gli accordi degli aderenti devono contenere.

Da quanto sopra, pertanto, discende l'impossibilità di iscrivere nel registro delle organizzazioni di volontariato gli enti che assumono determinate forme giuridiche o che rivestono altre qualifiche in quanto, in via generale, presentano requisiti non conciliabili con quelli sanciti dalla L. 266/91 e dall'art. 2 comma 7 della L.R. 11/94 secondo cui "*Non sono iscrivibili (al Registro Regionale) in particolare, le istituzioni pubbliche, le cooperative, le organizzazioni che svolgono le loro attività prevalentemente a favore dei propri aderenti, le associazioni sportive, le associazioni pro loco, le organizzazioni che svolgono attività produttive di rilevanza non marginale, i partiti politici, le organizzazioni sindacali e di categoria, i patronati sociali, i circoli culturali e ricreativi*".

Si precisa, in ogni caso, che la natura giuridica di un'organizzazione non può essere desunta semplicemente dalla denominazione della stessa (la quale potrebbe rivelarsi, in alcuni casi, fuorviante). A titolo esemplificativo, si è più volte riscontrato che un ente, pur denominandosi "comitato" o "fondazione" rivesta in realtà natura associativa.

Pertanto, l'eventuale diniego all'iscrizione deve comunque essere sempre l'esito di un'attenta analisi compiuta di volta in volta sull'atto costitutivo e lo statuto presentati dall'ente, atta a verificare la sussistenza dei requisiti previsti dalla legge.

Si ritiene opportuno ricordare, prima di procedere all'analisi delle diverse forme giuridiche che non possono essere iscritti nel registro delle organizzazioni di volontariato gli enti aventi natura pubblica. Come rilevato, infatti, dal Consiglio di Stato⁶, "*le organizzazioni di volontariato cui si riferisce la L. 266/91 costituiscono organismi di natura privatistica, la cui istituzione e il cui modello organizzativo, nei limiti stabiliti dalla stessa legge quadro, sono rimesse all'autodeterminazione dei fondatori*".

Associazione

E' una stabile organizzazione collettiva con la quale si perseguono scopi super individuali: essa costituisce, pertanto, la **forma giuridica tipica delle organizzazioni di volontariato**. La fondamentale distinzione delle associazioni è tra quelle riconosciute, dotate di personalità giuridica e quelle non riconosciute, prive di tale personalità.

⁶Cfr parere Consiglio di Stato, sez. I, n. 817 del 16 febbraio 2007 e , sez. I, n. 739 del 25 maggio 1994 e T.A.R. Lazio Roma sez III bis 23.12.08 n. 12277



Le società ivi comprese quelle in forma cooperativa

Le società, regolate dal libro V del codice civile, sono caratterizzate da un fine lucrativo inconciliabile con lo scopo solidaristico che deve essere proprio delle organizzazioni di volontariato. Analogamente la forma cooperativa, caratterizzata dal fine mutualistico, appare **incompatibile** con le finalità altruistiche e solidaristiche delle organizzazioni di volontariato⁷.

I comitati

Si tratta di enti caratterizzati - in via generale - da una struttura chiusa, tipica degli organismi destinati ad esaurirsi in tempi brevi, che appare in contrasto con l'obbligo previsto dalla L. 266/91 di indicare nello statuto i criteri di ammissione ed esclusione degli aderenti. Inoltre, l'attività istituzionale che consiste, in via prevalente, nella raccolta di fondi, **risulta difficilmente conciliabile con la definizione di attività solidaristica desumibile dalla legge**⁸.

Si precisa tuttavia che le suddette caratteristiche, sebbene tipiche del comitato, non costituiscono requisiti obbligatori in quanto la legge non vieta a questi soggetti di svolgere un'attività stabile, organizzata e continuativa, e di perseguire, quindi, finalità perduranti nel tempo consentendo l'ingresso di soggetti diversi dai promotori⁹.

Gli uffici registranti, pertanto, nella valutazione dello statuto del comitato dovranno prestare particolare attenzione a verificare che esso contenga le clausole che garantiscono la

⁷Cfr. Circ. Min. Finanze 05.02.92 n3.

⁸ Per maggiori approfondimenti si veda *infra* par. 4.6.

⁹Cass. civ., sez. I, sent. 23 giugno 1994, n. 6032 "(...)Nel quadro empiricamente tracciato dalla legge è, poi, possibile distinguere tra comitati costituiti per scopi occasionali, che vivono per tempo necessario al loro conseguimento (il modello tipico è quella del comitato di festeggiamento) e comitati che sorgono per realizzare finalità protratte nel tempo, come quelli eretti per realizzare scopi benefici ed assistenziali in favore di una pluralità indeterminata di soggetti, che versano nelle condizioni previste per fruire delle prestazioni assistenziali, la cui caratteristica è data dal fatto che, pur evolvendosi nel senso dianzi indicato, permangono fino a che sia perdurante lo scopo in vista sono venuti in essere. Identificate in tal modo le note caratterizzanti del fenomeno e precisato che le due fasi non sempre si presentano in modo cronologicamente distinto, anche se sono in ogni caso "logicamente distinguibili" (così, testualmente, Cass. 12 giugno 1986, n. 3998), la sussistenza del comitato nella sua evoluzione diacronica non appare, nella specie, fondatamente contestabile. (...) La conclusione, cui si è pervenuti, merita consenso anche sul piano dei principi, atteso che la configurazione del comitato come struttura chiusa, se è aderente all'ipotesi di organizzazioni create per realizzare finalità che si esauriscono in un periodo di tempo determinabile in anticipo, (e sono questi i casi dei comitati per festeggiamenti o per recare soccorso nelle pubbliche calamità), non lo è nel caso di organismi istituiti per conseguire obiettivi che si proiettano in un arco di tempo prolungato. E nell'ambito di questa categoria è possibile comprendere, oltre l'ipotesi delle mostre o esposizioni permanenti già individuate dalla dottrina, anche quelle di comitati sorti, come nella specie, per conseguire scopi assistenziali perduranti e nei quali sussiste piena compatibilità tra la persistenza dell'organizzazione ed il mutamento della componente soggettiva"



democraticità della struttura ivi compresa quella relativa ai criteri di ammissione degli associati e che l'attività sia compatibile con i principi di solidarietà sociale e di impegno civile caratterizzanti il volontariato. Qualora siano riscontrati tutti i requisiti di cui sopra non sussistono ragioni ostative all'iscrizione.

Le fondazioni

La preminenza della volontà del fondatore e l'immutabilità dello scopo originario - elementi tipici delle fondazioni - **risultano difficilmente conciliabili con il requisito della democraticità della struttura richiesto per le organizzazioni di volontariato**. La prevalenza **dell'elemento patrimoniale** risulta, inoltre, incompatibile con l'elemento personalistico centrato sull'attività del volontario. Un'eccezione può essere rappresentata dalle fondazioni c.d. di partecipazione: fondazioni a base associativa che possono avere una struttura democratica e configurarsi quali organizzazioni in cui prevale il contributo personale e volontario dei membri. Questo implica che accanto all'organo amministrativo ne sia solitamente previsto uno assembleare, con ciò realizzandosi una contaminazione tra le caratteristiche proprie del modello codicistico di fondazione e quelle tipiche di un'associazione.

Gli uffici, pertanto, nell'esaminare lo statuto di una fondazione devono prestare particolare attenzione nel verificare che esso contenga le clausole che garantiscano, insieme alla democraticità della struttura, l'elemento personalistico ossia che l'attività istituzionale sia realizzata in modo determinante tramite l'attività personale, spontanea e gratuita, dei volontari.

Gli enti ecclesiastici

L'espressione "ente ecclesiastico" definisce una pluralità di tipi organizzativi che non sono né enti privati né enti pubblici ma si configurano come l'espressione di una più ampia e autonoma organizzazione confessionale. In mancanza di una esplicita definizione normativa sono stati adottati due criteri interpretativi per individuare il soggetto giuridico riconducibile alla categoria degli enti ecclesiastici. Secondo il criterio finalistico, sono enti ecclesiastici quelli che perseguono un fine di religione o di culto; secondo il criterio c.d. genetico sono enti ecclesiastici quelli sorti in base ad un provvedimento canonico.



La natura propria degli enti ecclesiastici, le particolari finalità di religione e di culto che perseguono e l'ordinamento interno - di regola caratterizzato dalla presenza di organi composti da membri scelti dall'autorità ecclesiastica competente - **non si conciliano con il principio di democraticità (e con gli altri principi previsti dalla normativa) che le organizzazioni di volontariato devono rispettare.**

La normativa non prevede alcun divieto per le istituzioni che rientrano nel novero degli enti ecclesiastici - che hanno una struttura incompatibile con i requisiti imposti dalla legge 266/91 per qualificarsi come organizzazioni di volontariato - di dare vita ad organizzazioni di volontariato. Gli uffici registranti verificano che tali enti rispettino il principio di democraticità della struttura e il perseguimento di finalità compatibili con quanto previsto dal primo comma dell'art 1 della legge quadro sul volontariato. L'eventuale riferimento, contenuto nello statuto, a principi religiosi ai quali l'ente richiedente si ispira non deve costituire, ipso facto, motivo di rigetto dell'istanza di iscrizione ai registri regionali o provinciali del volontariato.

Le organizzazioni non governative

Le organizzazioni non governative (ONG), organismi aventi natura giuridica privata che operano nel campo della cooperazione internazionale con i paesi in via di sviluppo, sono riconosciute idonee dal Ministero degli affari esteri, ai sensi della L. 49/87.

L'art. 13 della L. 266/91 dispone che *“È fatta salva la normativa vigente per le attività di volontariato non contemplate nella presente legge, con particolare riferimento alle attività di cooperazione internazionale allo sviluppo (...)”*. Da tale disposizione emerge che la L. 266/91 non ha modificato la nozione di volontario contenuta nelle normative preesistenti e ivi richiamate.

Le ONG, pur essendo essenzialmente associazioni che impiegano “volontari” in possesso di competenze specifiche e attivi nei paesi in via di sviluppo, costituiscono una realtà molto diversa dal volontariato di cui alla L. 266/91. La loro struttura operativa è, infatti, finalizzata allo svolgimento delle attività di cooperazione e composta da cooperanti integrati professionalmente nell'organizzazione di cui fanno parte.

Dal confronto della disciplina prevista dalle rispettive normative di riferimento (L. 266/91 e L. 49/87) emerge che **alcune peculiarità delle ONG non sono conciliabili con i caratteri delle organizzazioni di volontariato**, in particolare, con riferimento alla tipologia di risorse umane impiegate. Infatti, mentre l'organizzazione di volontariato si avvale di personale che presta la propria attività in modo gratuito e solo in via residuale può



avvalersi di personale retribuito, le ONG impiegano volontari che percepiscono un trattamento economico il quale, se pur parametrato al costo della vita del paese nel quale operano, non può considerarsi un mero rimborso spese nei termini e alle condizioni previste dalla l. 266/91.

Ai volontari impiegati nelle ONG che hanno già maturato una precedente esperienza e sono chiamati a svolgere funzioni di rilevante responsabilità, è inoltre possibile riconoscere un trattamento economico maggiore in considerazione del ruolo e dell'esperienza maturata. Al contrario la qualità di volontario di cui all'art. 2, comma 3 della L. 266/91, "è incompatibile con qualsiasi rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione".

In considerazione di quanto sopra si precisa, pertanto, che difficilmente uno stesso ente potrà contemporaneamente rispettare i requisiti richiesti per l'iscrizione nel registro delle organizzazioni di volontariato e per il riconoscimento di ONG idonea.¹⁰

Organismi di secondo livello

L'iscrivibilità nel registro degli organismi c.d. di secondo livello - ossia enti di coordinamento e collegamento composti da organizzazioni di volontariato - appare in contrasto con una rigorosa interpretazione dei requisiti prescritti dalla legge per l'iscrivibilità nei registri del volontariato. L'art. 3 della L. 266/91 prescrive, infatti, che le organizzazioni devono realizzare la propria missione istituzionale tramite l'attività personale dei volontari, da ciò desumendosi che i volontari devono essere persone fisiche (vedi infra par. 4.5.1.). Nel caso degli organismi di secondo livello, invece, gli aderenti - sono a loro volta enti collettivi purché strutturati in forma associativa.

Le Associazioni di Promozione Sociale

Sono considerate associazioni di promozione sociale gli enti costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore degli associati o di terzi, senza finalità di lucro. In merito all'iscrivibilità di un'associazione di promozione sociale nel registro delle organizzazioni di volontariato si osserva che, dal confronto tra le normative di riferimento (L. 226/91 e L. 383/00) (comma 7 art. 2 l.r. 11/94, emerge una discrasia tra i requisiti

¹⁰ La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Affari Sociali – Osservatorio Nazionale del Volontariato, con nota del 1 luglio 1992, n. 200/2638/110.237 reg., indirizzata a tutti i Presidenti delle Giunte regionali precisava che "restano esclusi dall'inserimento nei registri regionali le organizzazioni non governative impegnate in attività in favore dei Paesi in via di sviluppo".



caratterizzanti questi soggetti tale da rendere difficilmente realizzabile la contemporanea iscrizione nei richiamati registri¹¹. Tra i caratteri distintivi dei suddetti enti si individuano in particolare:

- **i destinatari dell'attività istituzionale** che per le Organizzazioni di Volontariato sono prevalentemente i terzi, (essendo l'azione volontaria caratterizzata dall'altruità e gratuità), mentre per le APS sono i soci e i terzi (in forza di quanto stabilito nell'art 2 comma 1 della legge 383 prevalendo in tali organizzazioni il carattere della mutualità). Qualora nelle organizzazioni di volontariato l'attività sia rivolta nei confronti dei soci, si devono intendere i volontari.
- **i rapporti di lavoro** che le Organizzazioni di Volontariato possono instaurare solo con soggetti che non siano anche aderenti o aderenti volontari (art. 3 L. 266/91) mentre le APS possono, in caso di particolare necessità, assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, anche ricorrendo ai propri associati (art. 18, comma 2 della legge 383/00).
- **la devoluzione di patrimonio** che le Organizzazioni di Volontariato devono destinare ad altre Organizzazioni di Volontariato operanti in analoghi settori mentre le APS a fini di utilità sociale.

Si precisa, che pur rilevando l'esistenza di caratteristiche differenti tra organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale gli uffici registranti devono valutare attentamente lo statuto dell'Associazione per verificare eventuali incompatibilità tra gli stessi, tenuto conto che se è vero che un'APS può rivolgere l'attività anche ai propri soci nulla vieterebbe alla stessa di rivolgerla invece prevalentemente ai terzi. Questo vale anche per le altre caratteristiche sopra evidenziate.

Per semplificare l'accertamento dei requisiti per il riconoscimento dell'Ente quale OdV ovvero APS si riporta di seguito un quadro sinottico.

¹¹ Le Regioni/province autonome che hanno già legiferato in materia hanno sancito espressamente l'incompatibilità della contemporanea qualifica di Organizzazione di Volontariato e di Associazione di Promozione Sociale e di conseguenza l'alternatività tra i due registri.



QUADRO SINOTTICO DI COMPARAZIONE TRA ODV E APS	
Organizzazioni di volontariato (Legge 266/1991)	Associazioni di Promozione Sociale Legge 328/2000
Enti che perseguono un fine solidaristico (art. 2)	Enti che perseguono un fine mutualistico e solidaristico (art. 2)
Svolgimento di attività esclusivamente per fini di solidarietà (art. 2)	Svolgimento di attività di utilità sociale (art. 2)
Assenza di fini di lucro (art. 2/3)	Assenza di fini di lucro (art. 2)
Attività a favore dei terzi	Attività a favore di terzi e dei soci (art. 2)
Attività svolta prevalentemente dai soci in modo personale, libera e gratuita dagli associati (art. 3)	Attività svolta prevalentemente dai soci in modo personale, libera e gratuita dagli associati (art. 18)
Non vi possono essere soci che instaurano un rapporto patrimoniale con l'associazione (art. 2)	Vi possono essere soci che in caso di particolare necessità prestano la propria attività a titolo di lavoro autonomo o subordinato (art. 18)
Atto costitutivo e statuto: forma della scrittura privata registrata o atto pubblico (art. 14 c.c.)	Atto costitutivo e statuto: forma scritta libera (art. 3), le disposizioni tributarie (art. 87 e 111 TUIR) prevedono atto pubblico o scrittura privata autenticata
Responsabilità del socio amministratore: non sussidiaria ma personale e solidale (art. 38 c.c.)	Responsabilità del socio amministratore: sussidiaria (art. 6)
Registro regionale del Volontariato (art. 6)	Registro nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: APS che operano da almeno un anno, attività svolta in almeno 5 regioni e almeno 2 province del territorio nazionale (art. 7)
Associazioni complesse: l'iscrizione nel registro del livello locale non è automatica ed è, comunque, subordinata alla verifica della sussistenza anche del requisito dell'autonomia delle stesse	Registro nazionale e associazioni complesse: l'iscrizione nel registro nazionale dell'associazione a carattere nazionale determina l'automatica iscrizione dei livelli locali. Non è dunque richiesta l'autonomia del livello locale (art. 7)
Iscrizione nei registri quale condizione necessaria per stipulare convenzioni e usufruire dei benefici previsti dalla Legge 266/91 e dalla Legge regionale (art. 6)	Iscrizione nei registri quale condizione necessaria per stipulare convenzioni e usufruire dei benefici previsti dalla Legge 383/2000 (art. 7)
Non si riscontra alcuna previsione di questo tipo nella Legge 266/91	I crediti delle associazioni di promozione sociale per i corrispettivi dei servizi prestati e per le cessioni di beni hanno privilegio generale sui beni mobili del debitore ai sensi dell'articolo 2751 bis del codice civile (art. 24)
Sono ONLUS di diritto	Sono ONLUS solo se iscritte nell'Anagrafe delle ONLUS secondo le procedure consuete
Possano beneficiare alternativamente, per ogni imposta, e relativamente ad ogni periodo, del regime fiscale di maggior favore previsto dalla Legge 266/91 o dal D.L. 460/1997	Possano beneficiare delle agevolazioni previste per le associazioni culturali senza scopo di lucro, oltre a quelle espressamente richiamate dalla relativa legge istitutiva
Sono decommercializzate tutte quelle attività, sia pure commerciali sotto il profilo oggettivo, purché rientrino tra quelle c.d. "marginali" (requisiti previsti da DM 25 maggio 1995)	Sono non commerciali quelle attività istituzionali effettuate, pur verso corrispettivo, sia se effettuate verso i soci (come le altre associazioni di cui all'art. 111, comma 3, TUIR), sia verso i familiari degli associati
Non possono svolgere attività a pagamento verso terzi. Possono avere solo "rimborsi spesa" o Convenzioni con previsioni di rimborsi spesa	Le attività a pagamento verso i terzi non possono essere decommercializzate. Le APS possono tuttavia pregiarsi del regime della legge 398/91
Erogazioni liberali: deducibili dal reddito d'impresa nei limiti di Lire 4 milioni o del 2% del reddito dichiarato detraibili nella misura del 19% (persone fisiche) fino al limite massimo di Lire 4 milioni	Erogazioni liberali: deducibili dal reddito d'impresa nei limiti di Lire 3 milioni o del 2% del reddito dichiarato detraibili nella misura del 19% (persone fisiche) fino al limite massimo di Lire 4 milioni
Bollo e registro: sono esentati gli atti costitutivi nonché tutti gli altri atti connessi allo svolgimento delle attività istituzionali (art. 8)	Bollo e registro: non sono previste esenzioni
ICI: sono esenti dall'ICI "gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, c. 1, lett. c) del testo unico... destinati esclusivamente allo svolgimento delle attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lettera a) della Legge n. 222/85. Art. 7 lett. i) D.lgs. 504/92	ICI: sono esenti dall'ICI "gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, c. 1, lett. c) del testo unico destinati esclusivamente allo svolgimento delle attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lettera a) della Legge n. 222/85.



4.4. L'ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO

L'assenza di finalità di lucro anche indiretto ed il perseguimento di fini solidaristici

L'assenza della finalità di lucro non esclude la possibilità per le organizzazioni di volontariato di conseguire risultati economici positivi che contribuiscano a sostenere le attività dell'organizzazione stessa attraverso il rafforzamento patrimoniale e finanziario. Il divieto concerne, infatti, il cosiddetto "lucro soggettivo" ossia l'impossibilità per l'organizzazione di distribuire utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione. Il vincolo di non distribuzione esclude la legittimità non solo della distribuzione diretta (che negli enti lucrativi avviene generalmente in fase di approvazione del bilancio di esercizio) ma anche di quelle modalità di utilizzazione di detti elementi che, se pur apparentemente non contrarie a norme di legge, costituiscono di fatto un aggiramento del vincolo in esame (realizzando quindi una ripartizione di utili in via indiretta).

La legge quadro non individua esplicite fattispecie in tal senso, tuttavia, si ritiene possano costituire utili riferimenti quelle evidenziate dal Legislatore nella normativa che disciplina le Onlus: quindi, ad esempio, l'acquisto di beni o servizi per corrispettivi che, senza valide ragioni economiche, siano superiori al loro valore normale ovvero la corresponsione ai lavoratori di compensi ingiustificatamente elevati possono costituire elementi sintomatici dell'elusione da parte dell'organizzazione del vincolo in esame.

Il requisito dell'assenza di finalità di lucro è strettamente connesso al perseguimento esclusivo delle finalità di solidarietà in quanto, se da una parte, i volontari non possono trarre alcun vantaggio nemmeno indiretto dall'attività che svolgono, dall'altra, la stessa attività dovrà essere rivolta in favore di terzi estranei.

Al riguardo si precisa che non è necessario che i destinatari dell'attività siano specificatamente individuati potendosi considerare perseguito il fine solidaristico anche in presenza di attività che si rivolgono a beneficio della collettività diffusa, ad esempio l'attività svolta nel campo della tutela ambientale. A tal proposito si rileva che lo stesso Legislatore, con riferimento alle Onlus, ha individuato tra i settori a solidarismo immanente anche la tutela e la valorizzazione della natura e dell'ambiente e dei beni artistici e storici.

Alla luce di tutto quanto sopra l'ufficio registrante verifica che l'attività solidaristica consista nell'effettiva erogazione di servizi e nello svolgimento di prestazioni materiali o



morali rivolte ai terzi e che l'ente non distribuisca utili o avanzi di gestione, nemmeno in forma indiretta.

I settori di attività

La legge 266/91 e la l.r. 11/94 - come già anticipato nel paragrafo 3.6. - non individua i settori di attività nei quali le organizzazioni di volontariato devono operare. Pur in assenza di specifiche limitazioni in merito ai settori di operatività si possono, tuttavia, individuare particolari ambiti che sembrano non conciliarsi con la definizione di attività di volontariato.

In questo senso sussistono delle perplessità in merito alla compatibilità con tale definizione della mera attività di raccolta fondi quale unica attività istituzionale di un'Organizzazione di Volontariato.

Il volontariato di protezione civile

L'organizzazione di volontariato di protezione civile è un organismo liberamente costituito, senza finalità di lucro che, avvalendosi prevalentemente delle prestazioni volontarie, personali e gratuite dei propri aderenti, svolge o promuove - in base a quanto stabilito dall'art. 2 della l. 225/92 e dall'art. 5 della Legge Regionale n. 39/95 attività di previsione, prevenzione e soccorso in occasione di:

- a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;
- c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Per l'iscrizione delle organizzazioni di volontariato nei registri regionali di protezione civile, le organizzazioni devono essere già iscritte nell'elenco delle organizzazioni di volontariato.

L'iscrizione nel registro del volontariato comporta per le organizzazioni una serie di oneri e benefici - ad esempio fiscali - che non coincidono con gli effetti derivanti dall'iscrizione all'elenco delle associazioni che svolgono attività di volontariato di protezione civile.



La finalità del registro di protezione civile è infatti fornire informazioni relative alla dislocazione sul territorio, la composizione, la dotazione di mezzi delle singole organizzazioni di volontariato di protezione civile, al fine di organizzare i piani di intervento di protezione civile.

I due registri assolvono, dunque, compiti differenti senza che vi sia incompatibilità riguardo la simultanea iscrizione nei due registri.

4.5. GLI ADERENTI

Definizione di aderente e di aderente volontario

La qualifica di aderente si acquisisce al momento della stipulazione del contratto associativo - che per i contraenti originari, o fondatori, è simultanea alla costituzione dell'organizzazione - oppure, nel caso in cui l'organizzazione sia già costituita, con successiva adesione. Non vi sono differenze giuridicamente rilevanti tra la partecipazione originaria e la successiva adesione in quanto entrambe si perfezionano nel momento dell'incontro delle dichiarazioni di volontà dell'aderente e dell'organizzazione .

L'art. 4, comma 1 della L. 266/91 parla di “*aderenti che prestano attività di volontariato*”; da ciò sembra potersi desumere che all'interno dell'organizzazione di volontariato possono esistere aderenti che si limitano a rivestire la qualifica di “associato” ed aderenti che sono invece anche volontari ossia che prestano in modo personale, gratuito e spontaneo la propria opera. Si osserva inoltre che il riferimento contenuto nel dettato normativo sopra richiamato al carattere personale della prestazione del volontario fa ritenere che il medesimo può essere solo una persona fisica.

Previsione dei diritti e obblighi degli aderenti

Gli uffici registranti verificano che l'atto costitutivo e lo statuto riportino esplicitamente i diritti e gli obblighi degli aderenti. Tra i primi devono essere ricompresi:

- il diritto di intervenire in assemblea, il diritto di voto, il diritto di impugnare le delibere dell'assemblea, il diritto di recesso, il diritto di rivestire cariche sociali;
- tra i secondi il principale è, senza dubbio, il pagamento della quota associativa, ove prevista dallo statuto dell'organizzazione.



Previsione criteri di ammissione ed esclusione degli aderenti

Lo statuto (o l'atto costitutivo) dell'organizzazione di volontariato deve tassativamente prevedere le modalità di ammissione e di esclusione degli aderenti.

Gli uffici registranti, pertanto, verificano che lo statuto indichi i requisiti in base ai quali l'organizzazione dovrà valutare la richiesta di ammissione degli aspiranti aderenti. Non sono ammissibili clausole statutarie che escludano aprioristicamente nuove adesioni o che demandino la decisione sull'ammissione al giudizio arbitrario degli amministratori.

L'esclusione degli aderenti può avere luogo solo se ricorrono gravi motivi. In genere l'esclusione è determinata da inadempienze dell'aderente agli obblighi che derivano dalla legge o dal contratto di associazione. Possono essere ritenuti gravi, a titolo esemplificativo, inadempienze quali: lo svolgimento di attività o azioni che siano in contrasto con lo scopo statutario dell'organizzazione, la violazione del dovere di collaborazione al raggiungimento degli scopi sociali, il mancato pagamento della quota associativa e il venir meno dei requisiti soggettivi prescritti per l'ammissione.

L'esclusione è di regola deliberata dall'assemblea; lo statuto, tuttavia, potrebbe prevedere che tale potere sia di competenza di un organo diverso. In tal caso, per rispettare il principio di democraticità che caratterizza le organizzazioni di volontariato, sarebbe opportuno prevedere la possibilità per il socio escluso di ricorrere all'assemblea ovvero, se presente, al Collegio dei Garanti o Proviviri.

Il rigetto dell'istanza di ammissione ed il provvedimento di esclusione devono essere sempre adeguatamente motivati.

Si evidenzia, infine, che il socio che recede o viene escluso dall'organizzazione non può vantare diritti sul patrimonio della medesima né richiedere la restituzione della quota versata.

Gratuità e prevalenza delle prestazioni rese dai volontari

Gli aderenti volontari prestano la propria attività in modo gratuito, non potendo essere retribuiti in alcun modo né dal beneficiario della prestazione né dall'organizzazione a cui appartengono, alla quale non possono essere legati da alcuna forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo né di relazione a contenuto patrimoniale.

L'organizzazione di volontariato, ai sensi dell'art. 2, comma 2 della Legge quadro, può riconoscere al volontario solo il rimborso delle spese *“effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro i limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse”*.



L'uso dell'espressione "*effettivamente*" comporta che siano rimborsabili unicamente le spese adeguatamente documentate (c.d. rimborso a piè di lista), restando escluso, invece, il rimborso forfettario che potrebbe celare una forma di retribuzione indiretta per l'attività prestata. La precisazione "*entro i limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse*" implica, inoltre, che l'organo amministrativo debba avere preventivato i suddetti rimborsi nel regolamento dei rimborsi spese.

Le prestazioni rese dai volontari costituiscono lo strumento principale di cui l'organizzazione si avvale per il perseguimento dello scopo solidaristico. Il Legislatore, tuttavia, non ha escluso la possibilità per gli enti di avvalersi anche di personale retribuito a condizione che:

- i rapporti di lavoro siano limitati a quelli strettamente necessari al funzionamento regolare dell'organizzazione, oppure a quelli occorrenti per qualificare o specializzare l'attività da essa svolta;
- le prestazioni dei volontari restino comunque prevalenti e determinanti.

La determinazione dei parametri da adottare per "misurare" l'apporto dei volontari rispetto a quello del personale retribuito rappresenta un aspetto difficile da definire.

Pertanto, è opportuno considerare legittima la fattispecie in cui il lavoratore, sebbene impiegato per un numero di ore pari o leggermente superiore a quella dei volontari, svolga un'attività di tipo amministrativo segretariale mentre i volontari si dedicano allo svolgimento dell'attività istituzionale per il perseguimento della missione istituzionale.

A tale scopo, gli uffici registranti potranno avvalersi di criteri sia tipo quantitativo sia di tipo qualitativo. Tra i primi si possono individuare il rapporto tra il numero dei volontari e quello dei lavoratori (dipendenti e/o autonomi), il rapporto, in termini di ore impiegate, tra attività svolte dai volontari e dai lavoratori, il rapporto tra numero di servizi/prestazioni resi da volontari e resi da lavoratori. Tra i secondi è importante conoscere l'attività istituzionale dell'ente, le modalità di svolgimento della stessa, le attività concretamente poste in essere dai volontari e dagli eventuali lavoratori, nonché le motivazioni che giustificano il ricorso a soggetti remunerati.

Si richiama, infine, l'attenzione degli uffici registranti sulle eventuali violazioni indirette dei limiti imposti dal Legislatore nell'utilizzo di lavoratori remunerati da parte di un'organizzazione di volontariato. Tale limite, infatti, potrebbe essere eluso attraverso il ricorso a contratti di appalto con i quali l'organizzazione affida a terzi lo svolgimento della



propria attività istituzionale. La valutazione della legittimità di tali contratti - anche in questo caso - deve essere svolta tenendo conto dei criteri sopra delineati.

Obblighi assicurativi per i volontari

Tutte le organizzazioni di volontariato hanno l'obbligo di assicurare tutti gli aderenti che prestano attività di volontariato, ai sensi dell'art.4 della L. 266/91, contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento di detta attività, nonché per la responsabilità civile verso terzi.

La copertura assicurativa deve avvenire tramite assicurazioni private che possono essere stipulate in forma collettiva o in forma numerica come previsto dall'art. 2 del D.M. 14 febbraio 1992. Gli oneri relativi alla copertura assicurativa, qualora l'organizzazione stipuli delle convenzioni con gli enti pubblici, sono a carico dell'ente pubblico con il quale viene stipulata la convenzione medesima.

Le generalità e i dati anagrafici dei soggetti assicurati devono essere annotati nel "registro degli aderenti che prestano attività di volontariato" nello stesso giorno in cui sono ammessi a far parte dell'organizzazione e contestualmente comunicati alla compagnia assicurativa prescelta. Le garanzie assicurative decorrono dalle ore 24 del giorno di iscrizione nel registro e perdono efficacia dalle ore 24 del giorno della cancellazione che va effettuata lo stesso giorno in cui la cessazione si verifica. Il registro deve essere numerato progressivamente in ogni pagina, bollato in ogni suo foglio da un notaio, o da un altro pubblico ufficiale abilitato a tali adempimenti.

Le organizzazioni di volontariato, ai sensi dell'art. 4 del decreto sopra richiamato, sono tenute a comunicare a ciascuna regione o provincia autonoma nel cui territorio esercitano la loro attività ed all'Osservatorio Nazionale per il Volontariato, l'avvenuta stipulazione delle polizze, entro i trenta giorni successivi a quello della stipulazione delle polizze stesse.

Pertanto, gli uffici registranti invitano le organizzazioni a comunicare tempestivamente l'avvenuta stipulazione delle polizze, trattandosi di un obbligo di legge la cui violazione può essere fonte di responsabilità dell'associazione verso il volontario che abbia subito un danno.

Il D.Lgs. n 106/09 (recante "Disposizioni integrative e correttive del D.Lgs. n. 8/08) ha introdotto alcune importanti novità in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro



che riguardano anche gli enti del terzo settore, con particolare riferimento alle figure dei volontari delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni.

Alla luce della normativa vigente, i volontari che prestano la loro attività in modo personale, spontaneo e gratuito non sono più equiparati ai lavoratori che svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, ma sono invece assoggettati alle disposizioni previste per i lavoratori autonomi in materia di sicurezza sul lavoro. La finalità essenziale di queste novità legislative è quella di migliorare le condizioni di sicurezza di lavoro per prevenire rischi e infortuni, evitando però di equiparare i volontari ai lavoratori dipendenti.

Inoltre, come peraltro previsto dallo stesso D.Lgs. 81/2008 (nella sua versione integrata e modificata dal D.Lgs. 106/2009) a completamento delle disposizioni legislative ivi contenute, il decreto 13 aprile 2011 ha definito le particolari modalità di applicazione delle disposizioni del D.Lgs. 81/2008 per le cooperative sociali di cui alla legge 381/1991 e per le organizzazioni di volontariato della Protezione Civile (ivi compresi i volontari della Croce Rossa Italiana, del Corpo Nazionale soccorso alpino e speleologico e dei Vigili del Fuoco).

4.6. DEMOCRATICITÀ DELLA STRUTTURA

La democraticità della struttura è da intendersi come l'obbligo di osservare e garantire all'interno dell'organizzazione di volontariato la parità di trattamento tra gli aderenti e la loro effettiva partecipazione alla vita associativa. Pertanto gli uffici registranti verificano che le previsioni statutarie siano ispirate ai principi della partecipazione democratica e dell'uguaglianza dei diritti attribuiti agli aderenti.

In particolare, gli statuti devono conformarsi – oltre che alle previsioni di legge previste per la forma giuridica prescelta - ai principi e alle previsioni di seguito elencati:

- l'esclusiva competenza dell'assemblea dei soci riguardo alle determinazioni di maggior rilievo per la vita dell'organizzazione (l'elezione degli amministratori, l'approvazione dei rendiconti espressamente previste dalla legge quadro, le modifiche statutarie e l'eventuale scioglimento dell'organizzazione);
- la parità di diritti e doveri degli aderenti;
 - il principio maggioritario per l'assunzione delle determinazioni dagli organi collegiali;
 - la maggioranza qualificata per le delibere di scioglimento;



- la convocazione dell' assemblea deve essere portata a conoscenza degli aderenti con un congruo anticipo unitamente all'ordine del giorno della seduta;
- diritto di voto attivo (ossia la possibilità di eleggere) a tutti i soci e, in via generale, anche il diritto di voto passivo (ossia la facoltà di essere eletti alle cariche associative).
- la limitazione del numero di deleghe conferite al medesimo aderente al fine di evitare che l'eventuale concentrazione in capo ad uno stesso soggetto si traduca in una compressione del principio di democraticità. Il numero di deleghe ammesse deve essere valutato in considerazione del numero complessivo di aderenti all'organizzazione, tuttavia, indicativamente si ritiene possa essere congruo il numero massimo di tre.
- il riconoscimento ad una minoranza dei soci (solitamente un decimo) del diritto di ottenere la convocazione delle assemblee;
- l'assenza di coincidenza numerica tra i componenti dell'organo direttivo e la base associativa;
- il divieto di attribuire un peso maggiore al voto di chi ricopre determinate cariche (es. Presidente) o appartiene a specifiche categorie di aderenti o di dichiarare invalide le sedute degli organi collegiali per la sola assenza degli aderenti che ricoprono determinate cariche o appartengono a specifiche categorie di aderenti;
- l'assenza di previsioni che impediscano o limitino di fatto l'esercizio dei diritti spettanti agli aderenti (ad esempio: la sistematica convocazione di seconde sedute dell'assemblea in giorni, luoghi e orari che rendano di fatto difficoltosa la partecipazione degli aderenti, la convocazione inviata senza un congruo anticipo rispetto alla data fissata per le riunioni, l'espulsione non motivata degli aderenti, il divieto per gli espulsi di adire l'autorità giudiziaria ...).
- il principio della collegialità dell'organo amministrativo.

Quorum assembleari

È imposto alle organizzazioni di volontariato la presenza di un ordinamento democratico, garantito dalla esclusione di ogni forma di partecipazione temporanea alla vita associativa e dalla previsione per gli associati o partecipanti maggiori di età del diritto di



voto al fine di consentire il controllo più ampio possibile da parte dei soggetti interessati sull'attività dell'organizzazione, sul suo effettivo svolgimento e sul rispetto degli obblighi di legge.

Il principio di democraticità della struttura delle organizzazioni di volontariato, come esposto nel paragrafo precedente, trova applicazione nel rispetto di alcune regole fondamentali quali, in primo luogo, l'eguaglianza di tutti gli aderenti nell'esercizio dei loro diritti. In particolare meritano una riflessione i quorum assembleari. L'assemblea, infatti, è l'organo composto dalla totalità degli aderenti¹² nel quale si forma la volontà dell'ente.

L'art. 21 c.c. disciplina il funzionamento dell'organo assembleare delle associazioni che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi del D.P.R. 361/2000.

Tale disposizione stabilisce che per la modifica dell'atto costitutivo e dello statuto è necessaria *“la presenza di almeno tre quarti degli associati e il voto favorevole della maggioranza dei presenti”* solo se non sia stato disposto diversamente negli stessi atti da modificare. Il voto favorevole dei $\frac{3}{4}$ dei soci (e non la sola presenza) è, invece, obbligatoriamente previsto dal comma 3 dello stesso articolo, nel caso di scioglimento e conseguente devoluzione del patrimonio.

Per quanto riguarda, invece, le associazioni non riconosciute l'unica disposizione espressa è l'art. 36 c.c. secondo cui *“L'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati?”*.

In merito all'applicazione anche alle associazioni non riconosciute dell'art. 21 c.c., si osserva che sebbene l'orientamento della dottrina e giurisprudenza non sia del tutto uniforme, quello prevalente e più condivisibile sostiene l'applicazione di tale norma alle associazioni non riconosciute solo in assenza di un'espressa disposizione statutaria, diversamente prevalendo quanto previsto nell'accordo degli associati.

Si ricorda che le previsioni statutarie, nel caso delle Organizzazioni di Volontariato, devono essere conformi non soltanto alle disposizioni di legge eventualmente previste per la forma giuridica prescelta ma anche ai requisiti previsti dalla 266/91. Pertanto, nel caso di un'associazione non riconosciuta, gli statuti possono prevedere deroghe – con riguardo ai quorum assembleari – rispetto alle previsioni di cui all'art. 21 c.c., purché siano comunque idonei a garantire il rispetto del principio di democraticità.

¹² Vedi infra paragrafo 4.6.2.



A riguardo di ciò, onde garantire tale principio di democraticità, ai sensi della Circolare n. 168/1998 del Ministero delle Finanze - par. 1.8 "Disciplina dei rapporti associativi" l'esercizio del voto a mezzo delega, è consentito solo alle organizzazioni complesse a carattere nazionale.

Organi sociali

Le organizzazioni di volontariato – come tutte le persone giuridiche – istituiscono degli organi attraverso i quali formano ed esprimono la propria volontà.

Gli uffici registranti, pertanto, verificano che gli atti costitutivi o gli statuti disciplinino gli organi necessari per espressa previsione di legge. Sono organi necessari:

- ✓ l'Assemblea degli aderenti che è l'organo deliberante nel quale si forma la volontà dell'organizzazione di volontariato ed è composto dalla totalità degli aderenti; ad essa spettano le decisioni relative alla vita, all'attività, alla disciplina dell'ente. L'assemblea deve essere convocata dagli amministratori almeno una volta l'anno per l'approvazione del bilancio. Può essere inoltre convocata ogniqualvolta se ne ravvisi la necessità ovvero quando ne è fatta richiesta motivata da almeno un decimo¹³ degli associati.
- ✓ gli Amministratori che costituiscono l'organo di governo dell'ente del quale hanno altresì la rappresentanza. Sono nominati dall'assemblea degli aderenti e scelti tra i medesimi; rivestono tale carica per un tempo determinato e possono essere solo persone fisiche. L'atto costitutivo e lo statuto possono prevedere ulteriori funzioni per questo organo, riconoscendo al medesimo anche funzioni deliberative. I poteri degli amministratori trovano, comunque, un limite nelle deliberazioni dell'assemblea degli associati.

L'atto costitutivo e lo statuto possono prevedere ulteriori organi:

- ✓ il Presidente che è il responsabile dell'organizzazione di volontariato, convoca e presiede le riunioni dell'assemblea. Lo statuto deve prevedere la durata della carica.
- ✓ l'Organo di Controllo può essere previsto sul modello del collegio sindacale presente nelle società di capitali. Nello statuto sono indicati la composizione dell'organo, la durata in carica e le modalità di nomina e revoca dei membri;

¹³ Per le associazioni non riconosciute viene fatta salva la previsione statutaria se espressa, diversamente si applica in via analogica la previsione indicata dal codice per le associazioni riconosciute.



- ✓ il Collegio dei Probiviri o Garanti il cui compito è di decidere in merito alle controversie tra gli aderenti o tra gli aderenti e l'organizzazione di volontariato.

Per quanto concerne gli organi, l'atto costitutivo e lo statuto contengono le indicazioni in merito alla nomina (o elezione), al funzionamento, alla durata e alla composizione.

Gli uffici registranti verificano che tali previsioni statutarie siano coerenti con il principio di democraticità dell'organizzazione di volontariato e che siano rispettati i requisiti di elettività e di gratuità delle cariche associative.

Elettività e gratuità delle cariche associative

Tutte le cariche associative sono elettive e gratuite. Per quanto concerne il requisito della elettività, l'ufficio registrante verifica che l'atto costitutivo o lo statuto:

- non contengano clausole che consentano solo a taluni membri l'accesso alle cariche sociali, in quanto queste dovranno essere attribuite mediante regolare elezione da parte dell'assemblea degli associati;
- non prevedano un sistema di rinnovo automatico o una durata eccessivamente prolungata delle cariche medesime.

Lo statuto o l'atto costitutivo devono, inoltre, prevedere espressamente la gratuità delle cariche. Si rileva, in primo luogo, che non si considera come remunerazione l'eventuale rimborso per le spese sostenute in nome e per conto dell'organizzazione di volontariato da parte degli aderenti che ricoprono cariche associative e, inoltre, che non possono ricoprire cariche associative coloro che sono legati all'organizzazione da un qualsiasi rapporto lavorativo di contenuto patrimoniale. Tali requisiti si configurano come una specifica applicazione di quanto previsto per la gratuità delle prestazioni degli aderenti, come si evince dalla lettura dell'art. 2 della legge 266/91 che esclude la possibilità di ricevere alcun tipo di emolumento per i soci, come già richiamato nel paragrafo 4.5.4.

4.7. PREVISIONE DELL'OBBLIGO DI FORMAZIONE DEL BILANCIO E MODALITÀ DI APPROVAZIONE DELLO STESSO

L'ultima clausola obbligatoria da indicarsi nello statuto è relativa alla redazione del bilancio consuntivo. Si rammenta che le organizzazioni di volontariato, in quanto enti non commerciali, non sono soggette a particolari obblighi di rendicontazione. In particolare, in materia di bilancio, sono tenute a rispettare le scarse disposizioni contenute nella legge



quadro che prevede al terzo comma dell'art 3 che: *“Negli accordi degli aderenti, nell'atto costitutivo o nello statuto, oltre a quanto disposto dal codice civile per le diverse forme giuridiche che l'organizzazione assume, (...) devono essere altresì stabiliti l'obbligo di formazione del bilancio, dal quale devono risultare i beni, i contributi o i lasciti ricevuti, nonché le modalità di approvazione dello stesso da parte dell'assemblea degli aderenti.”*

La norma indicata non fornisce alcuna informazione in merito alla forma del bilancio né indica schemi specifici ai quali attenersi. Di fatto, individua solo gli elementi “essenziali” riguardo l'obbligo di redazione e il contenuto minimo obbligatorio del bilancio.

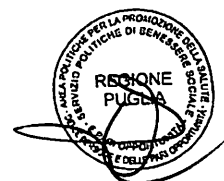
Gli uffici registranti verificano che la clausola relativa alla formazione e approvazione del bilancio sia contenuta nello statuto e che non sia indicato un organo diverso dall'assemblea per l'approvazione dello stesso.

4.8. DISPOSIZIONE STATUTARIA RELATIVA ALLA DEVOLUZIONE

Ai sensi dell'art. 5, comma 4, della Legge 11 agosto 1991, n. 266, “in caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore, secondo le indicazioni contenute nello statuto o negli accordi degli aderenti, o, in mancanza, secondo le disposizioni del codice civile”.

La normativa non prevede che la clausola devolutiva sia indicata obbligatoriamente nello statuto – non essendo questa indicata tra le clausole obbligatorie ai sensi del terzo comma dell'art. 3 della legge quadro - tuttavia, in caso di scioglimento, cessazione o estinzione dell'organizzazione gli eventuali beni rimanenti dopo la liquidazione devono essere devoluti ad altre organizzazioni di volontariato - iscritte anch'esse nel registro -che svolgono la loro attività nel medesimo o in analogo settore.

Gli uffici registranti verificano che nello statuto non sia contenuta una previsione diversa o contraria rispetto a quanto stabilito nella legge quadro e invitano le organizzazioni di volontariato a sanare l'eventuale anomalia - che potrebbe legittimamente determinare il rigetto della domanda di iscrizione al Registro Regionale (o Provinciale) - attraverso una modifica dello statuto.



4.9. EVENTUALE OPERATIVITÀ ANTERIORE ALL'ISCRIZIONE

L'operatività dell'organizzazione di volontariato antecedente rispetto alla richiesta di iscrizione non rientra tra i requisiti previsti dalla legge 266/91. Tale requisito è introdotto con espressa previsione normativa in alcune regioni per poter procedere all'iscrizione dell'organizzazione al registro, essendo considerato indice di affidabilità, solidità e reale operatività dell'organizzazione stessa.

Gli uffici competenti per l'istruttoria verificano che l'organizzazione di volontariato richiedente l'iscrizione sia in regola con quanto previsto dalla normativa, in particolare riscontrano ai sensi dell'art. 2 comma 2 della legge regionale n. 11/94 che l'organizzazione di volontariato sia operativa da almeno un anno rispetto alla richiesta di iscrizione, mediante l'acquisizione e l'analisi di documentazione quale, l'Atto Costitutivo e lo Statuto (in cui faranno fede le rispettive date di registrazione), il Bilancio Consuntivo, la relazione sull'attività e sull'articolazione dell'organizzazione nonché i verbali di assemblea.

5. ULTERIORI ELEMENTI DI VALUTAZIONE

Il ruolo che rivestono gli uffici registranti non si esaurisce nella verifica del possesso dei requisiti indicati dalla normativa al fine di ottenere l'iscrizione nell'apposito registro. Le organizzazioni di volontariato devono, infatti, dimostrare il mantenimento nel tempo dei requisiti che hanno permesso l'iscrizione e di adempiere agli oneri derivanti dall'iscrizione medesima art. 3 L.R. 11/94¹⁴.

La valutazione complessiva di elementi ulteriori - quali sono quelli analizzati nei paragrafi successivi - rispetto ai soli requisiti normativi, permette di avere una visione complessiva dell'organizzazione di volontariato.

5.1. RISORSE ECONOMICHE

L'organizzazione di volontariato trae le risorse economiche necessarie per il perseguimento dello scopo solidaristico individuato nello statuto dalle fonti tassativamente elencate nell'art. 5 della legge 266/91.

Esse sono:

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;

¹⁴ Vedi infra par. 6.2.



- c) contributi dello Stato, di enti ed istituzioni pubbliche, finalizzate esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività o progetti;
- d) contributi di organismi internazionali;
- e) donazioni e lasciti testamentari;
- f) rimborsi derivanti da convenzioni (regolate in particolare dall'art. 7 della legge 266/91 e dall'art. 5 della l.r. 11/94, per evidenziare la differenza con il punto c);
- g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Il Legislatore ha ritenuto necessario fissare in maniera esplicita con un elenco tassativo le possibili entrate economiche su cui possono contare le organizzazioni di volontariato per garantire lo scopo essenziale per le quali le stesse sono costituite, cioè il fine solidaristico.

Le prime sei voci elencate nell'articolo di legge sopra menzionato non presentano particolari problemi riguardo la loro individuazione, merita invece un approfondimento il tema delle entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Entrate derivanti da attività produttive marginali delle Organizzazioni di volontariato

Alla lettera g) del comma 2 dell'art. 2 della L.R. 11/94 e l'art. 5 della legge 266/91 si annoverano, tra le risorse economiche delle quali possono usufruire le organizzazioni di volontariato, le attività commerciali e produttive marginali.

Secondo il D.M. 25.05.2005 "Agli effetti dell'art. 8, comma 4, della legge 11 agosto 1991, n. 266, si considerano attività commerciali e produttive marginali le seguenti attività:

- a) attività di vendita occasionali o iniziative occasionali di solidarietà svolte nel corso di celebrazioni o ricorrenze o in concomitanza a campagne di sensibilizzazione pubblica verso i fini istituzionali dell'organizzazione di volontariato;
- b) attività di vendita di beni acquisiti da terzi a titolo gratuito a fini di sovvenzione, a condizione che la vendita sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario;
- c) cessione di beni prodotti dagli assistiti e dai volontari sempreché la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario;
- d) attività di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale;
- e) attività di prestazione di servizi rese in conformità alle finalità istituzionali, non riconducibili nell'ambito applicativo dell'art. 111, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del



Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, verso pagamento di corrispettivi specifici che non eccedano del 50% i costi di diretta imputazione.

Il secondo comma del medesimo decreto precisa che le attività ammesse devono essere svolte: *“a) in funzione della realizzazione del fine istituzionale dell’organizzazione di volontariato iscritta nei registri di cui all’art. 6 della legge n. 266 del 1991;*

b) senza l’impiego di mezzi organizzati professionalmente per fini di concorrenzialità sul mercato, quali l’uso di pubblicità dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell’impresa.”

Pertanto le organizzazioni iscritte nei registri del volontariato non possano in alcun caso svolgere attività produttive diverse da quelle marginali come individuate dal D.M.

Le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali che perdono la qualifica di Onlus¹⁵, con provvedimento motivato, sono cancellate dal registro su richiesta dell’Agenzia delle Entrate di cancellazione dell’organizzazione di volontariato per la perdita dei requisiti previsti all’art 5 della legge quadro. L’accoglimento di tale richiesta da parte degli uffici competenti è dovuta e comporta la perdita della qualifica di organizzazione di volontariato, con tutte le conseguenze del caso¹⁶.

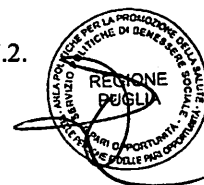
5.2. RENDICONTAZIONE E SCHEMI DI BILANCIO

Gli organismi di volontariato hanno l’obbligo di formazione del bilancio, pertanto, ritenendo che siano inapplicabili per analogia i principi contabili dettati per le società, perché ritenuti non adeguati a rappresentare le realtà non profit in ragione del fatto che le stesse non sono orientate a massimizzare gli utili e quindi a loro occorre dar conto di quanto realizzano in ragione della *mission*, in termini cioè di efficacia dell’attività – le OdV devono far riferimento alle Linee Guida e schemi di bilancio, per gli enti non profit, emanate dall’Agenzia per il Terzo Settore (ex Agenzia per le Onlus) recentemente soppressa.

I CSV provinciali hanno messo a disposizione delle OdV, schemi di bilancio che, seguendo l’impostazione delle Linee Guida dell’Agenzia, prevedono un sistema di rendicontazione oltremodo semplificato per le organizzazioni di piccole dimensioni.

¹⁵ Si rammenta che le OdV sono Onlus di diritto e non sono iscritte all’anagrafe unica delle Onlus (vedi circ. 127/E del 1998).

¹⁶ Sulle conseguenze della perdita della qualifica di organizzazione di volontariato vedi infra par.7.2.



Linee Guida e schemi di bilancio uniformi

Le organizzazioni di volontariato si presentano come enti estremamente eterogenei da un punto di vista dimensionale e del volume di entrate annuali.

Le piccole organizzazioni di volontariato rappresentano una percentuale molto significativa dell'intero settore e meritano una particolare attenzione nel definire delle linee guida, dei modelli e dei principi per la redazione del bilancio.

Occorre, infatti, considerare da un lato l'esiguità degli apporti di natura professionale sulle materie economico finanziarie nonché la reale possibilità di cimentarsi in un sistema di rendicontazione articolato e complesso e, dall'altro, la necessità di garantire la trasparenza delle informazioni relative alla gestione di enti anche di dimensioni ridotte.

Il bisogno di conciliare, dunque, istanze di semplificazione provenienti dal volontariato e di garantire una rendicontazione trasparente per gli *stakeholder* ha portato alla proposta di adottare un sistema di rendicontazione differenziato a seconda che il volume di entrate annuali superi o meno i 250.000 euro.

Secondo le linee guida dell'Agenzia, le organizzazioni i cui volumi di entrata annuali sono inferiori a 250.000 euro, redigono:

1. Lo schema di rendiconto finanziario in linea con quanto indicato dall'Agenzia per le Onlus e plasmato sulle peculiarità gestionali delle organizzazioni di volontariato;
2. Lo schema di situazione patrimoniale che, coerentemente con le previsioni dell'Agenzia per le Onlus, integri le informazioni finanziarie con le indicazioni di natura patrimoniale (Rendiconto degli incassi, dei pagamenti e Situazione patrimoniale);
3. La nota integrativa semplificata;
4. La relazione di missione.

Le organizzazioni con volumi di entrate superiori ai 250.000 euro adottano:

1. Lo schema di bilancio proposto dall'Agenzia per le Onlus e composto da stato patrimoniale e rendiconto di gestione;
2. La nota integrativa con i contenuti proposti nelle linee guida dell'Agenzia per le Onlus;
3. Il bilancio sociale secondo le linee guida sui bilanci sociali dell'Agenzia del Terzo Settore.

Le piccole organizzazioni di volontariato che non superano i 20.000 euro utilizzano schemi di bilancio ancora più semplificati. In particolare l'adozione di uno schema



rendiconto finanziario e di una scheda di attività sociale che recepisce al suo interno anche la nota integrativa semplificata (prevista dalle Linee Guida e schemi di bilancio, per gli enti non profit, emanate dall'Agenzia per il Terzo Settore).

6. I CONTROLLI SULLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Il disposto di cui al primo comma dell'art. 6 della legge regionale 11/94 mette in capo all'Assessorato regionale ai Servizi Sociali il controllo nei confronti delle organizzazioni di volontariato, anche avvalendosi degli uffici e dei servizi dei Comuni. Il nono comma dell'art. 6 dispone l'obbligo dei Comuni ad informare gli uffici regionali competenti su eventuali irregolarità, abusi o infrazioni da parte delle organizzazioni operanti nell'ambito del territorio di competenza.

Gli uffici registranti accertano che le organizzazioni di volontariato richiedenti siano in possesso delle caratteristiche delineate dalla legge regionale. L'individuazione dei requisiti in capo all'organizzazione determina l'iscrizione dell'ente richiedente al registro del volontariato.

La corretta tenuta dei registri del volontariato è l'esito di un concorso di fattori: dipende, *in primis*, dall'equità delle norme e delle procedure applicative e poi - in maniera fondamentale - dal rigore con cui esse vengono applicate.

L'attività di controllo è caratterizzata dall'analisi dei documenti inviati periodicamente dalle organizzazioni di volontariato e l'attività di vigilanza, intesa come visite ed ispezioni in loco, deve essere praticata in via ordinaria almeno ogni due anni o straordinariamente per i casi segnalati dalle autorità competenti.

Le attività di controllo sui soggetti iscritti sono indispensabili per asseverare la qualità delle organizzazioni di volontariato e sulle attività dalle stesse svolte e promosse.

6.1. REVISIONE DEL REGISTRO

In conformità di quanto previsto al quarto comma dell'art. 6 della legge quadro 266/91, che dispone "*Le regioni e le province autonome determinano i criteri per la revisione periodica dei registri, al fine di verificare il permanere dei requisiti e l'effettivo svolgimento dell'attività di volontariato da parte delle organizzazioni iscritte*", la verifica del mantenimento dei requisiti comprovati in fase d'iscrizione è effettuata nei tempi e secondo le modalità previste dall'art. 3 della legge regionale f11/94 che prevede che le organizzazioni di volontariato iscritte nel Registro



"trasmettono annualmente all'Assessorato regionale ai servizi sociali copia del bilancio consuntivo entro trenta giorni dalla data della sua approvazione e, comunque, non oltre il 30 aprile di ogni anno e una dichiarazione attestante il permanere dei requisiti necessari per l'iscrizione: entro lo stesso termine trasmettono una relazione sulle attività svolte e danno comunicazione di ogni variazione della documentazione di cui al comma 2 del precedente art. 2" (documentazione presentata ai fini della richiesta d'iscrizione).

6.2. PROCEDURA E ADEMPIMENTI DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO AI FINI DEL MANTENIMENTO DELL'ISCRIZIONE

Le disposizioni regionali indicano le modalità ed i tempi previsti per l'invio della documentazione (o di autocertificazioni che attestino il mantenimento dei requisiti) necessaria agli Uffici comunali per la revisione del registro, da parte delle organizzazioni di volontariato.

In particolare, le organizzazioni di volontariato devono:

- a) Inviare entro il 30 aprile di ogni anno e con le modalità previste dalla normativa regionale (ex art. 3, comma 1 della L.R. 11/94) la documentazione necessaria affinché gli uffici comunali possano verificare, all'atto della revisione dei registri, il permanere di tutti i requisiti che avevano permesso l'iscrizione dell'organizzazione di volontariato nell'apposito registro;
- b) Comunicare all'ufficio comunale competente ogni modifica apportata all'atto costitutivo e allo statuto, le variazioni inerenti, la denominazione sociale, la rappresentanza legale e la sede legale oltre a qualunque cambiamento riguardante gli elementi connessi all'iscrizione. Tali comunicazioni possono considerarsi "straordinarie", trattandosi d'informazioni da trasmettere tempestivamente, indipendentemente dagli adempimenti previsti per le verifiche periodiche, agli uffici comunali;
- c) Conservare, in base all'ultimo comma dell'art. 6 della legge 266/91, la documentazione relativa alle risorse economiche elencate nel primo comma dell'articolo 5 della medesima legge, con l'indicazione nominativa dei soggetti eroganti;
- d) Assicurare i propri aderenti volontari¹⁷ come previsto all'art. 4 della l. 266/91;

¹⁷ Sull'assicurazione degli aderenti che prestano attività di volontariato vedi *supra* par. 4.5.5.



e) Attenersi alla normativa speciale che regola l'attività svolta (quali ad esempio l'attività sanitaria o il trasporto di ammalati).

Le organizzazioni si assumono la responsabilità sull'effettivo possesso dei requisiti prescritti dalla legge per mantenere il regime di favore derivante dalla legge regionale 11/94.

7. LA CANCELLAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO DAL REGISTRO

La normativa prevede la cancellazione delle organizzazioni di volontariato dal registro per “cessazione dello svolgimento dell'attività di volontariato” o per “venir meno dei requisiti” o per “richiesta espressa dell'organizzazione interessata”.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 3 della L.R. 11/94 la cancellazione di un'organizzazione dal Registro è disposta, con decreto del dirigente del Servizio Politiche di Benessere Sociale e Pari Opportunità.

7.1. LE CAUSE DI CANCELLAZIONE DAL REGISTRO

La normativa regionale indica i casi in cui è prevista la cancellazione delle organizzazioni di volontariato dal registro.

In particolare, si procederà alla cancellazione nel caso di:

- Cancellazione spontanea: istanza di cancellazione presentata dallo stesso ente iscritto;
- Cancellazione d'ufficio: perdita di uno o più requisiti richiesti per l'iscrizione;
- Inadempimenti rispetto agli obblighi previsti: mancata presentazione entro i termini previsti della documentazione richiesta per il mantenimento dell'iscrizione al registro.

Il procedimento di cancellazione

Il provvedimento di cancellazione può essere adottato:

- al termine di un procedimento di verifica della sussistenza o meno dei requisiti previsti dalla legge che devono essere sempre posseduti dalle organizzazioni di volontariato, per il mantenimento dell'iscrizione nel registro regionale;



- in seguito a istanza di cancellazione presentata dalla stessa organizzazione di volontariato iscritta al registro.
- in seguito alla mancata consegna/invio della documentazione finalizzata alle revisioni periodiche (art. 3, L.R. 11/94);

Infatti, la mancata presentazione della documentazione richiesta ai fini della revisione periodica del registro, anche a seguito di formale diffida ad ottemperare a tale obbligo da parte del Comune competente per territorio, costituisce accertamento della perdita dei requisiti, da formalizzare con apposito provvedimento. Tale provvedimento propone la cancellazione dell'organizzazione inadempiente dal Registro generale, al competente ufficio regionale il quale, previa verifica, con proprio atto dirigenziale rende esecutiva la cancellazione.

Nel caso in cui la cancellazione sia disposta d'ufficio, la stessa può avvenire solo dopo preavviso con cui si comunicano all'organizzazione interessata le motivazioni che inducono ad adottare il provvedimento di cancellazione e si invita l'organizzazione stessa a produrre, entro un termine congruamente determinato¹⁸, le proprie controdeduzioni. L'obbligo di comunicare alle Organizzazioni di Volontariato l'avvio del procedimento di cancellazione permette di garantire alle stesse il diritto di partecipazione attiva al procedimento. La comunicazione non può essere sostituita da una mera conoscenza di fatto dell'avvio del procedimento da parte delle organizzazioni di volontariato. L'importanza del buon esito della notifica della comunicazione di avvio del procedimento di cancellazione è inoltre rilevante in quanto decorre da tale data il termine determinato per le controdeduzioni.

Il provvedimento di cancellazione, adeguatamente motivato, è adottato dal competente ufficio regionale ed è inviato agli uffici comunali per la notifica all'organizzazione interessata, al fine di garantire la conoscibilità del provvedimento.

Il provvedimento di cancellazione è impugnabile avanti al Tribunale Amministrativo Regionale, come da previsione espressa nell'art. 6 della L. n. 266 del 1991, entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui sopra.

7.2. GLI EFFETTI DELLA CANCELLAZIONE

La cancellazione di un'organizzazione di volontariato dall'apposito registro comporta per l'ente la perdita della qualifica di organizzazione di volontariato ai sensi della legge

¹⁸ Per quanto concerne il procedimento amministrativo si rinvia alle disposizioni contenute nella L. 241/90



266/91. La diretta conseguenza è il venir meno delle agevolazioni fiscali previste dall'articolo 8 della legge quadro.

Gli ulteriori effetti derivanti dalla perdita della qualifica di organizzazioni di volontariato ai sensi della legge 266/91 sono:

- la perdita della qualifica di onlus di diritto e tutti gli ulteriori benefici previsti dalla normativa e ai quali l'ente ha avuto accesso essendo iscritto al registro;
- la risoluzione automatica delle convenzioni stipulate con un ente pubblico in quanto una delle condizioni per stipulare e mantenere una convenzione è l'iscrizione nel registro (salvo diversa previsione espressa nella convenzione medesima).

8. LA DEVOLUZIONE DEL PATRIMONIO DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

La legge 266/1991 all'articolo 5, comma 4 dispone: *“in caso di scioglimento, cessazione ovvero estinzione delle organizzazioni di volontariato, ed indipendentemente dalla loro forma giuridica, i beni che residuano dopo l'esaurimento della liquidazione sono devoluti ad altre organizzazioni di volontariato operanti in identico o analogo settore, secondo le indicazioni contenute nello statuto o negli accordi degli aderenti, o, in mancanza, secondo le disposizioni del codice civile”*.

La *ratio* di questa disposizione risiede nell'intento del Legislatore di mantenere nel circolo virtuoso del volontariato il patrimonio formatosi anche in forza delle agevolazioni fiscali delle quali godono le organizzazioni stesse.

L'estinzione dell'organizzazione di volontariato rientra tra le ipotesi previste dell'art 5, comma 4 della legge quadro, in particolare le cause che portano all'estinzione dell'ente iscritto sono:

- ✓ lo scadere del termine di durata dell'organizzazione (qualora previsto);
- ✓ la dichiarazione di nullità del contratto associativo;
- ✓ la delibera assembleare di scioglimento (articolo 21, comma 3, c.c.);
- ✓ l'articolo 27, comma 1, del codice civile, infine prevede che *“oltre che per le cause previste nell'atto costitutivo e nello statuto, la persona giuridica si estingue quando lo scopo è raggiunto o è divenuto impossibile. Le associazioni si estinguono inoltre quando tutti gli associati sono venuti a mancare.”* Tale norma, secondo la dottrina dominante, è applicabile anche alle associazioni non riconosciute e ai comitati.



La cancellazione dal registro del volontariato si configura come cessazione dell'organizzazione stessa. Ciò è condiviso dall'agenzia per le Onlus¹⁹. Si ritiene che la devoluzione del patrimonio in caso di cancellazione dal registro - sia su istanza dell'ente sia d'ufficio - senza che derivi lo scioglimento dell'organizzazione di volontariato, sia vincolato alla devoluzione del patrimonio limitatamente all'incremento patrimoniale realizzato nei periodi d'imposta in cui ha fruito delle agevolazioni derivanti dall'iscrizione al registro stesso.

9. I DATI E LE INFORMAZIONI ANNOTATI NEL REGISTRO E L'ACCESSIBILITÀ DEI TERZI

La trasparenza dei registri - ovvero la facilità di accesso alle informazioni in essi contenute - costituisce un elemento d'importanza analoga rispetto all'efficienza del procedimento di registrazione delle organizzazioni di volontariato e di tenuta dei registri.

I dati relativi alle organizzazioni di volontariato sono fruibili attraverso i canali informatici. La divulgazione dei contenuti del registro attraverso i mezzi informatici favorisce, infatti, un'immediata fruizione delle informazioni disponibili da parte dei cittadini e consente agli uffici di limitare il tempo dedicato a rispondere a eventuali istanze di visura.

Si ritiene opportuno indicare quali informazioni costituiscano i dati "minimi" da annotare nel registro regionale del volontariato accessibile dal pubblico:

- Denominazione sociale;
- Data di iscrizione;
- Sede legale;
- Codice fiscale;
- Settori di attività.

Le informazioni indicate permettano, da un lato, una chiara identificazione dell'ente da parte dei terzi e, dall'altra, non violino le disposizioni in materia di privacy. Gli uffici registranti devono chiedere alle Organizzazioni di Volontariato di sottoscrivere una liberatoria per l'utilizzo dei dati tutelati dalla normativa in materia di privacy.

¹⁹ Si rimanda a quanto indicato nell'Atto di indirizzo in relazione alla devoluzione del patrimonio a seguito della perdita della qualifica di Onlus senza scioglimento dell'ente elaborato dall'agenzia per le Onlus.

