

DIRITTO DEGLI ENTI NON PROFIT

MATERIALE DIDATTICO DEL CORSO BASE PER VOLONTARI



MILANO

DIRITTO DEGLI ENTI NON PROFIT

MATERIALE DIDATTICO DEL CORSO BASE PER VOLONTARI

di Nataniele Gennari

Introduzione 5

1 Quadro normativo di riferimento 7

1.1 Aspetti giuridici di base 7

1.2 Disciplina generale 10

1.3 Legislazione speciale 16

2 Organizzazione di Volontariato 18

2.1 Elementi caratterizzanti 18

2.2 Procedimento di iscrizione 21

2.3 Rapporto con l'ente pubblico 23

3 Come fare un'associazione 27

3.1 Costituzione dell'associazione 27

3.2 Gestione dell'associazione 28

3.3 Principali registri regionali 30

Il materiale didattico non sostituisce il corso, ma ne è parte integrante

Licenza d'uso



Questo lavoro viene rilasciato con licenza Creative Commons Attribuzione, Non-Commerciale, Non-opere derivate, versione 2.5 Italia, che permette di riprodurre, distribuire, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, rappresentare, eseguire e recitare quest'opera, alle seguenti condizioni:

- **Attribuzione.** Devi attribuire la paternità dell'opera nei modi indicati dall'autore o da chi ti ha dato l'opera in licenza e in modo tale da non suggerire che essi avallino te o il modo in cui tu usi l'opera.
- **Non commerciale.** Non puoi usare quest'opera per fini commerciali.
- **Non opere derivate.** Non puoi alterare o trasformare quest'opera, nè usarla per crearne un'altra.

Ogni volta che usi o distribuisce quest'opera, devi farlo secondo i termini di questa licenza, che va comunicata con chiarezza.

In ogni caso, puoi concordare col titolare dei diritti utilizzi di quest'opera non consentiti da questa licenza.

Questa licenza lascia impregiudicati i diritti morali.

Una copia della licenza è disponibile all'indirizzo:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/it/legalcode>

INTRODUZIONE

La disciplina dei c.d. enti non profit costituisce una materia giuridica molto complessa che affonda le proprie radici tanto nella normativa civile quanto in quella fiscale.

Parlare quindi di “corso base”, quando ci si riferisce al diritto degli enti non profit, suona un po’ strano perché un corso in tale materia presenta delle difficoltà concettuali, dovute alla natura interdisciplinare degli argomenti affrontati, che solo in parte possono essere semplificate.

Nella consapevolezza di questa criticità il corso è stato incentrato su una scelta di tematiche cruciali alla cui trattazione si arriva dopo aver chiarito i principi di fondo dell’ordinamento giuridico. L’intento? Facilitare la comprensione della materia anche a chi non ha nessuna nozione di diritto.

Il presente opuscolo assume quindi una duplice valenza:

- da un lato quella di dare un contenuto espositivo ragionato e commentato ai materiali didattici utilizzati in aula;
- dall’altro quella di fornire ai partecipanti gli strumenti linguistici per acquisire una terminologia giuridica appropriata.

I corsisti infatti sono, nella maggior parte dei casi, volontari di enti non profit e presentano profili personali eterogenei per età, esperienza lavorativa, grado di istruzione e, di conseguenza, per un utilizzo di registri di lingua molto differenti.

Capita così a volte, in classe, di dover preliminarmente affrontare la questione che riguarda il significato dell’espressione “ente non profit”, solo apparentemente univoco, per arrivare all’individuazione di una definizione comprensibile e condivisa da tutti i partecipanti.

Allo stesso tempo però, viene loro ricordato che proprio le definizioni, indispensabili per fissare i concetti più importanti, non assumono mai un valore assoluto e servono soprattutto come punto di riferimento per intendersi sul significato da dare alle parole utilizzate in un dato contesto.

Tanto per capirci: nel presente corso quando si parla di enti non profit ci si riferisce a “organizzazioni private senza scopo di lucro, operanti per fini di utilità o solidarietà sociale, nelle quali è vietata la distribuzione sia diretta che indiretta di utili”; ma questa definizione di ente non profit è solo una delle tante possibili e la sua funzione è semplicemente quella dare un’indicazione sintetica sulla natura delle finalità e delle re-

gole che, in linea di principio, caratterizzano gli enti non profit distinguendoli dalle altre tipologie di organizzazioni collettive.

Lo scopo del corso infatti non è quello di dare quante più informazioni possibile in un dato arco di tempo, bensì quello di fornire delle elementari nozioni di diritto ai partecipanti per consentir loro di imparare a documentarsi in modo autonomo sui testi di legge e di esercitarsi nel ragionamento giuridico. Potranno così arrivare da soli alla effettiva comprensione del problema di diritto che devono affrontare e – perché no – anche alla formulazione della possibile soluzione.

1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

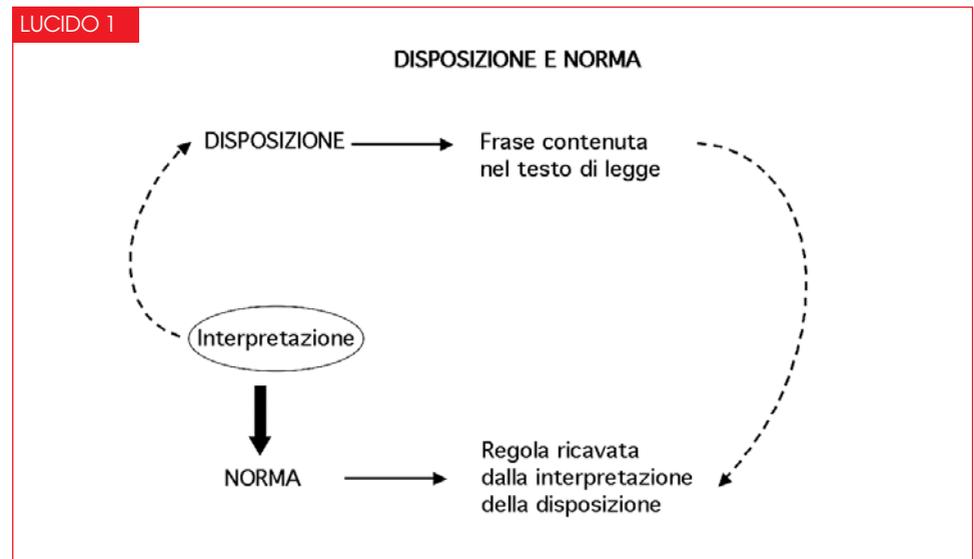
1.1 Aspetti giuridici di base

Quando si parla di “diritto” a livello pratico, ci si riferisce a quelle regole poste dallo Stato che tutti, volenti o nolenti, sono tenuti a rispettare. L’ordinamento giuridico non è altro che l’insieme di tutte queste regole. Esse trovano il proprio fondamento e limite supremo nella Costituzione della Repubblica italiana del 1948. Ma il “diritto” è anche l’interpretazione delle suddette regole fatta dai giudici che le applicano a casi specifici (la c.d. giurisprudenza) e dagli studiosi che cercano di restituircene il significato più coerente (la c.d. dottrina)¹. Per cui il “diritto” è figlio tanto della legge quanto della sua interpretazione. Se non ce lo si rammenta è perché, sebbene nella maggior parte dei casi i termini “disposizione” e “norma” vengano utilizzati come sinonimi, da un punto di vista tecnico essi hanno significati diversi:

- la disposizione è l’enunciato, cioè la frase contenuta nel testo di legge;
- la norma è la “disposizione interpretata”, cioè il significato che a tale frase attribuiscono gli interpreti (giudici, studiosi, ecc.).

Per cui accade inevitabilmente che, a seconda dell’interpretazione, da una stessa disposizione di legge possano essere ricavate diverse norme giuridiche cioè diverse regole di comportamento. Caratteristico del nostro ordinamento è proprio il fatto che stesse disposizioni possano essere oggetto di una interpretazione differente a seconda del soggetto che la effettua. Questo gli permette di mantenere un equilibrio di funzionamento colmando anche eventuali lacune nella disciplina delle varie materie.

LUCIDO 1



¹ Cfr. R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2003, Giappichelli, p. 4.

LUCIDO 2



Sull'interpretazione della legge l'art. 12 comma 1 e 2 delle disposizioni preliminari al Codice Civile recita: "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato".

LUCIDO 1

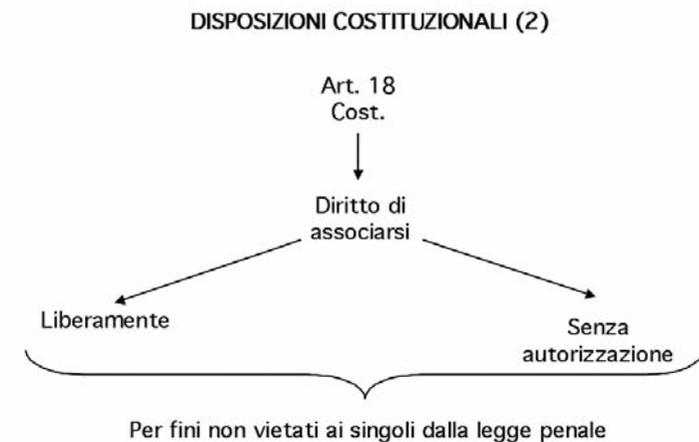
Pertanto, per potersi avvicinare in modo corretto allo studio del diritto degli enti non profit, risulta necessario procedere a un inquadramento giuridico della materia che evidenzia e tenga conto delle peculiarità che la contraddistinguono.

La disciplina di quegli organismi sociali attualmente noti come enti non profit trova infatti le sue fondamenta nella Carta Costituzionale del 1948 che tutela esplicitamente il diritto di associarsi sancendo, da un lato, l'impegno della Repubblica a riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo anche all'interno delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2)

LUCIDO 2

e prevedendo, dall'altro, il diritto per i cittadini di associarsi liberamente senza autorizzazione per fini che non siano vietati ai singoli dalla legge penale (art. 18).

LUCIDO 3



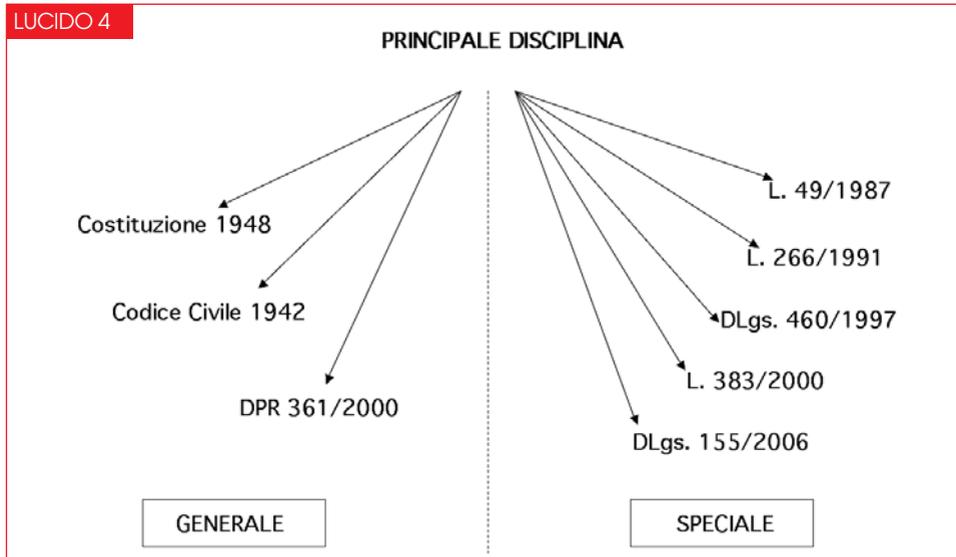
LUCIDO 3

Le disposizioni costituzionali coesistono però tuttora con l'antecedente disciplina in materia contenuta nel codice civile del 1942 e composta da pochi articoli del libro I - oggi peraltro in gran parte abrogati - che formano il solo impianto civilistico di riferimento. Per questo, a partire dagli anni novanta, il legislatore, in attuazione del dettato costituzionale e nel tentativo di colmare le lacune del codice civile, ha operato approvando una serie di disposizioni di carattere speciale volte a disciplinare le principali tipologie di enti non profit presenti nel tessuto sociale.

È pertanto inevitabile che interventi legislativi effettuati senza coordinamento e a distanza di anni abbiano generato un insieme di disposizioni incoerenti che rendono confuso il quadro della legislazione nazionale e regionale in materia di enti non profit.

È bene quindi effettuare una distinzione di fondo tra disciplina di carattere generale e disciplina di carattere speciale:

- 1) La disciplina generale, oltre alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 18 della Costituzione richiamati in precedenza, comprende gli articoli da 12 a 42 del codice civile con le successive modificazioni e integrazioni delle quali la più rilevante è quella che concerne il procedimento per il riconoscimento giuridico ora previsto dal DPR 361/2000;
- 2) la disciplina c.d. speciale comprende invece le leggi approvate per disciplinare determinate tipologie di enti non profit tra le quali ricordiamo:
 - a) la Legge 49 del 1987 - "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo",
 - b) la Legge 266/91 - "Legge quadro sul Volontariato"
 - c) il Decreto Legislativo 460 del 1997 - "Riordino della disciplina tributaria degli enti non profit"



commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”

d) la Legge 383 del 2000 – “Disciplina delle associazioni di promozione sociale”

e) il Decreto Legislativo 155 del 2006 - “Disciplina dell’impresa sociale”

LUCIDO 4

1.2 Disciplina generale

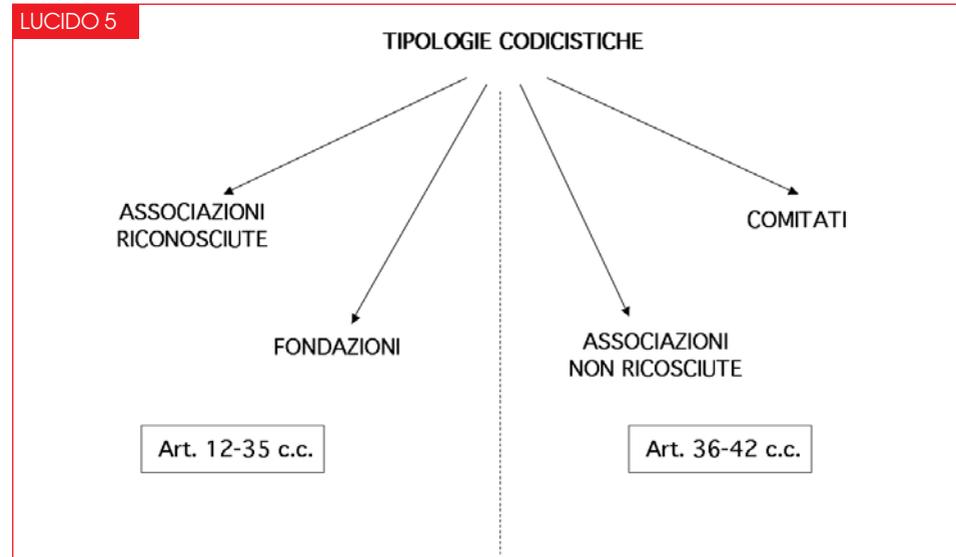
In proposito va detto che il quadro dei già citati riferimenti costituzionali è stato di recente arricchito dalla nuova formulazione dell’articolo 118 il cui comma 4 ha ulteriormente riconosciuto l’importanza del ruolo svolto dagli enti non profit affermando che “Stato, Regioni, Province e città metropolitane favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Peraltro, se sotto il profilo dell’organizzazione del governo della comunità nazionale, l’aver inserito nella Costituzione italiana il principio di sussidiarietà nella sua valenza orizzontale costituisce una innovazione di grande importanza², è pur sempre nel codice civile che gli enti non profit trovano gli indispensabili riferimenti normativi che ne definiscono la concreta fisionomia.

Nel linguaggio del codice civile del 1942 sono da intendersi come “enti non profit”:

- 1) le “persone giuridiche private” di cui all’articolo 12 e 14, cioè le associazioni riconosciute e le fondazioni;

² Cfr. G. Zagrebelsky, *Le fondazioni di origine bancaria*, Atti dei convegni Lincei, Roma, 2005, p. 136.



- 2) i c.d. “enti di fatto” di cui agli articoli 36 e 39, cioè le associazioni non riconosciute e i comitati.

LUCIDO 5

Questa suddivisione è ancora valida in quanto l’articolo 12 c.c. è stato abrogato dal D.P.R. 361/2000 che ha semplificato il procedimento per l’acquisto della personalità giuridica mantenendo però l’originaria distinzione terminologica secondo cui: “(...) le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture”.

Sul punto va subito chiarito che quando si parla di “associazioni riconosciute” e “associazioni non riconosciute” in entrambi in casi ci si riferisce allo stesso tipo di organizzazione, a base democratica e priva di scopo di lucro, in cui l’elemento della partecipazione personale è prevalente. L’unica differenza è data dall’avere o no il riconoscimento da parte dello Stato.

Per ottenere il riconoscimento l’associazione deve quindi presentare un’apposita istanza alla Prefettura (o alla Regione nel caso in cui le finalità statutarie dell’ente siano di solo ambito regionale). In seguito alla presentazione dell’istanza da parte dell’associazione la Prefettura verifica la sussistenza dei seguenti presupposti:

- 1) il rispetto delle condizioni di legge o di regolamento per la costituzione dell’ente;
- 2) la presenza di uno scopo possibile e lecito;
- 3) l’adeguatezza del patrimonio allo scopo.

Nel caso in cui la procedura di verifica si concluda positivamente l’associazione

LUCIDO 6



verrà iscritta nel registro delle persone giuridiche ottenendo così il riconoscimento e acquistando la personalità giuridica.

LUCIDO 6

Il riconoscimento della personalità giuridica fa sì che per le obbligazioni assunte verso terzi risponda solo l'associazione con il suo patrimonio rimanendo esclusa la responsabilità personale di coloro che hanno agito in nome e per conto della stessa. Nell'associazione non riconosciuta invece i componenti dell'organo direttivo rimangono personalmente e solidalmente responsabili per le obbligazioni assunte in suo nome una volta che il fondo comune risulti insufficiente a soddisfare le esigenze creditizie dei terzi (art. 38 c.c.).

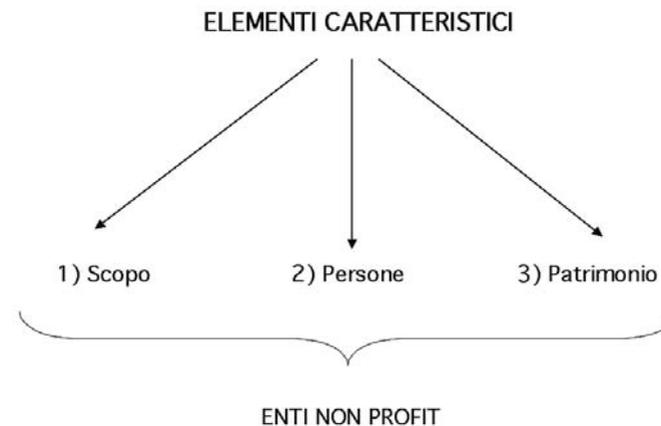
La procedura e gli effetti del riconoscimento sono ovviamente gli stessi anche nel caso in cui i soggetti richiedenti siano fondazioni, comitati o altre istituzioni di carattere privato. Per completezza si precisa che, l'eventuale presenza di ragioni ostative al riconoscimento o la necessità di integrare la documentazione prodotta, viene comunicata con motivazione ai privati i quali hanno la facoltà di presentare memorie e documenti entro trenta giorni. Se entro i trenta giorni successivi il Prefetto non procede all'iscrizione nel registro delle persone giuridiche questa si intende negata.

Passando ora all'esame delle singole tipologie codicistiche di ente non profit si pongono di seguito dei brevi profili con riferimento a ciascuna di esse e agli elementi che le caratterizzano e le differenziano: lo scopo, le persone e il patrimonio.

LUCIDO 7

1) ASSOCIAZIONE. Come già accennato, negli enti di tipo associativo è prevalente l'ele-

LUCIDO 7



mento personale. Si tratta cioè di un insieme di persone che condividono la volontà di perseguire uno scopo di natura ideale.

L'associazione si costituisce attraverso la stipula di un contratto tra due o più parti (c.d. contratto plurilaterale). In esso le prestazioni di ciascuna sono dirette al conseguimento di uno scopo comune (c.d. comunione di scopo - art. 1420 c.c.) che sia aperto all'adesione illimitata di nuovi membri senza necessità di modificare l'atto costitutivo (c.d. struttura aperta - art. 2520 c.c.).

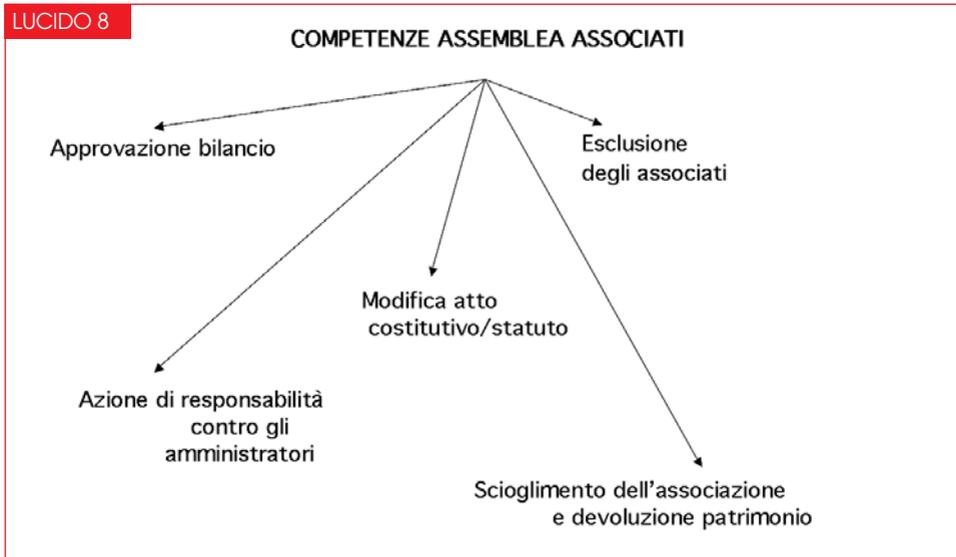
Il contratto di associazione è normalmente composto da due distinti documenti, l'atto costitutivo e lo statuto, che insieme formano un atto unitario la cui sottoscrizione comporta la costituzione dell'associazione. Per la sua validità non è richiesta alcuna forma solenne, ma l'atto pubblico è necessario qualora l'associazione voglia chiedere il riconoscimento giuridico da parte dello Stato.

L'art. 16 del codice civile stabilisce poi che l'atto costitutivo e lo statuto di un'associazione riconosciuta debbano necessariamente contenere:

- a) la denominazione dell'ente;
- c) indicazione dello scopo, del patrimonio, della sede;
- d) le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione;
- e) la determinazione di diritti e obblighi degli associati e le condizioni della loro ammissione.

Per quanto concerne le associazioni non riconosciute, sono invece da considerarsi requisiti essenziali del contratto:

- a) lo scopo;
- b) le condizioni per l'ammissione degli associati;



c) le regole sull'ordinamento interno³.

In materia di associazioni non riconosciute infatti l'articolo l'art. 36 comma 1 del codice civile si limita a prevedere che "l'ordinamento interno e l'amministrazione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche sono regolati dagli accordi degli associati".

Sotto il profilo della disciplina della struttura associativa l'impostazione seguita in dottrina e accolta anche dalla giurisprudenza sostiene l'assoluta identità tra associazioni riconosciute e non riconosciute. Pertanto sono da ritenersi organi essenziali di un'associazione:

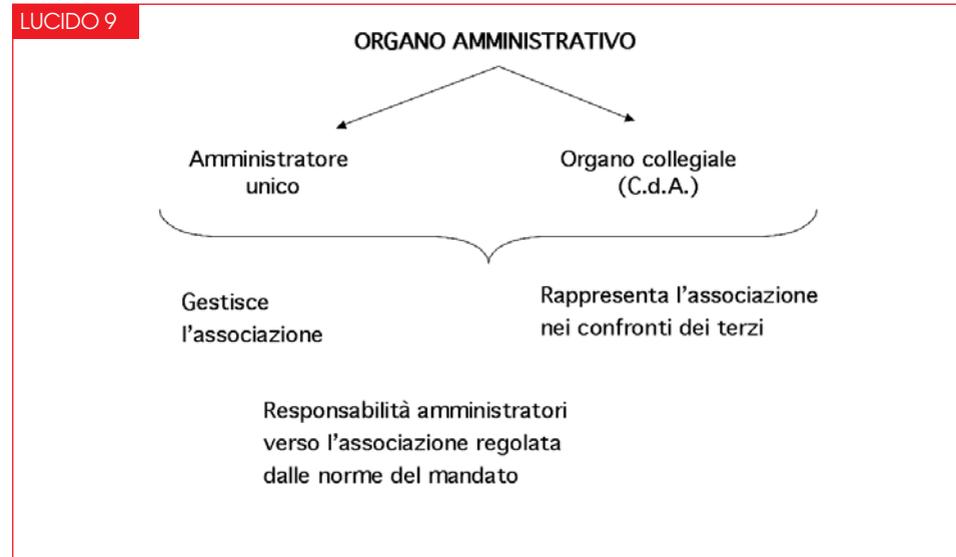
- l'assemblea degli associati;
- l'organo amministrativo.

Possono poi aggiungersi altri organi con funzioni di controllo e garanzia quali il collegio dei revisori dei conti o il collegio dei probiviri. L'assemblea è l'organo sovrano composto dall'insieme di tutti gli associati ognuno dei quali ha diritto di parteciparvi e di votare secondo il principio "una testa un voto" di cui all'art. 2538 c.c. Per questo motivo alcune questioni di particolare importanza per la vita associativa sono riservate dal codice civile alla decisione dell'assemblea. In ogni caso l'assemblea deve essere convocata almeno una volta l'anno per l'approvazione del bilancio (art. 20 comma 1 c.c.)

LUCIDO 8

L'organo amministrativo nominato dall'assemblea degli associati può essere singolo o collegiale. Esso pone in essere l'attività esecutiva necessaria al raggiungimento degli scopi dell'associazione rispetto alla quale possiede ampia facoltà di gestione nel rispetto

³ Cfr. F. Galgano, *Diritto Privato*, Padova, 2006, Cedam, p. 647.



di quanto previsto dallo statuto. L'art. 18 c.c. comma 1 stabilisce che "gli amministratori sono responsabili verso l'ente secondo le norme del mandato". L'organo amministrativo dispone però in via esclusiva sugli atti di sua competenza per cui l'assemblea non può decidere su singoli atti di amministrazione né sostituirlo nel compimento degli stessi.

LUCIDO 9

2) FONDAZIONE. Nella fondazione l'elemento prevalente è quello patrimoniale. Si tratta cioè di un insieme di beni (in denaro e/o in natura) destinati a uno scopo di pubblica utilità. La fondazione si costituisce mediante atto unilaterale, fatto in forma di atto pubblico, con cui il fondatore esprime la propria volontà di vincolare un determinato patrimonio al raggiungimento dello scopo annunciato. Può essere costituita anche per testamento, ma in questo caso l'atto di fondazione è improduttivo di effetti prima della morte del testatore. Per completezza precisiamo che la dottrina maggioritaria non ritiene ammissibile una figura generale di fondazione non riconosciuta. L'art. 16 del codice civile inoltre stabilisce che l'atto costitutivo e lo statuto di una fondazione debbano necessariamente contenere:

- la denominazione dell'ente;
- indicazione dello scopo, del patrimonio, della sede;
- le norme sull'ordinamento e sulla amministrazione;
- criteri e modalità di erogazione delle rendite.

Il fondatore designa la persona o le persone a cui spetta la carica di amministratore. L'organo amministrativo della fondazione decide in modo autonomo sulle modalità di gestione del patrimonio in funzione del migliore raggiungimento dello scopo individuato dal fondatore, ma non può in nessun caso modificarne la destinazione.

LUCIDO 10



3) COMITATO. Nel comitato l'elemento personale e quello patrimoniale coesistono in capo a soggetti diversi. Si tratta cioè di un gruppo di persone (c.d. promotori) che vuole destinare dei beni (in denaro e/o in natura) al perseguimento di uno scopo di pubblica utilità, ma che non disponendo di tali beni sollecita i terzi (c.d. sottoscrittori) a sostenere l'iniziativa mediante oblazioni. Il comitato si costituisce mediante un contratto plurilaterale con comunione di scopo ma a struttura chiusa perché di esso fanno parte solo i promotori. Per la sua validità non è richiesta alcuna forma solenne. L'atto pubblico è però necessario se il comitato chiede il riconoscimento giuridico. È importante distinguere le figure che agiscono per la realizzazione degli scopi del comitato:

- a) i promotori sono titolari dei poteri decisionali e, se il comitato non ha personalità giuridica, sono responsabili personalmente e solidamente per le obbligazioni assunte;
- c) gli organizzatori eseguono le decisioni prese dai promotori, sono responsabili nei confronti dei terzi per la gestione dei fondi raccolti dal comitato e ne rispondono personalmente e solidamente con il proprio patrimonio;
- c) i sottoscrittori si limitano a contribuire finanziariamente versando fondi, sono tenuti solo a versare le oblazioni promesse e non fanno parte del comitato.

1.3 Legislazione speciale

Per quanto concerne la disciplina specialistica si parla, sotto il profilo sistematico, di "istituti extra-codicistici", ovvero di un eterogeneo insieme di disposizioni non contenute nel codice civile del 1942 in quanto approvate successivamente.

Questo implica che determinate tipologie di enti non profit trovano la loro principale

LUCIDO 11



disciplina di riferimento in apposite disposizioni di carattere speciale che richiedono, rispetto alla generale disciplina codicistica, ulteriori e specifici adempimenti finalizzati all'acquisizione e al mantenimento della forma giuridico-organizzativa prescelta.

LUCIDO 10

L'emanazione in tempi recenti di una legislazione di carattere speciale in materia di enti non profit costituisce l'evidente tentativo da parte dello Stato italiano di sostenere la crescita sociale del paese favorendo lo sviluppo autonomo del terzo settore.

Sebbene non venga affrontato in questa sede, tra le disposizioni già citate (v. par. 1.1), va sicuramente ricordato il Decreto Legislativo 460/1997 con cui è stato effettuato un primo tentativo di uniformare il trattamento fiscale degli enti non profit; come pure fondamentale è stata l'approvazione della Legge 383/2000 con cui le associazioni di promozione sociale hanno ricevuto una disciplina organica che attribuisce loro uno status giuridico proprio.

Ben più importante per la presente trattazione è la Legge 266/1991 sul volontariato il cui art. 1, in piena attuazione del dettato costituzionale, prevede espressamente che "La Repubblica italiana riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali".

LUCIDO 11

2 ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

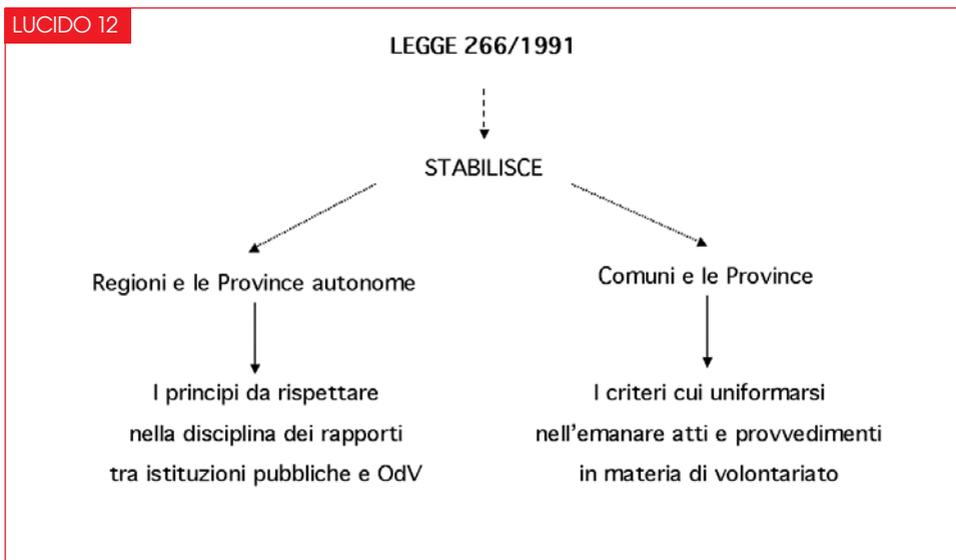
2.1 Elementi caratterizzanti

La Legge 266/1991 ha la strutturazione tipica di ogni disposizione che deve svolgere la funzione di norma-quadro. Essa definisce in modo omogeneo i principi ai quali le regioni e le province autonome devono attenersi nel regolare i rapporti fra istituzioni pubbliche e OdV (vincolando anche l'attività amministrativa di comuni e province) al fine specifico di garantire l'essenziale e irrinunciabile autonomia che deve caratterizzare le stesse OdV e le loro attività istituzionali.

La Corte Costituzionale - nel confermare la legittimità della Legge 266/91⁴ - ha infatti stabilito che il volontariato deve essere considerato uno schema generale di azione basato sui valori costituzionali primari della **libertà individuale** e della **solidarietà sociale**. Il legislatore ordinario è pertanto tenuto a creare le condizioni necessarie che ne garantiscano lo svolgimento il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale⁵.

LUCIDO 12

Poste tali premesse la Legge 266/91 - primo intervento completo in materia di enti non profit - provvede poi a chiarire alcuni concetti e a fornire precise indicazioni dettando, in pratica, lo statuto giuridico e organizzativo delle OdV. In particolare la suddetta Legge



⁴ Sentenze n. 75/92, n. 355/92 e n. 500/93.

⁵ V. spec. sentt. nn. 49 del 1987, 217 del 1988 e 49 del 1991.

si preoccupa di:

a) Fornire una definizione chiara dell'attività di volontariato.

LUCIDO 13

Si tratta di una definizione valida "ai fini della presente legge" che individua il volontariato puro come quell'attività prestata in modo personale, spontaneo e gratuito per esclusivi fini di solidarietà (v. art. 2 comma 1 Legge 266/1991). Di conseguenza, la qualifica di volontario risulta incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo, come pure con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui fa parte. Per il volontario non è possibile ricevere una remunerazione neppure da parte del beneficiario della prestazione (v. art. 2 commi 2 e 3 Legge 266/91).

b) Prefigurare le possibili forme giuridiche che le OdV possono avere.

LUCIDO 14

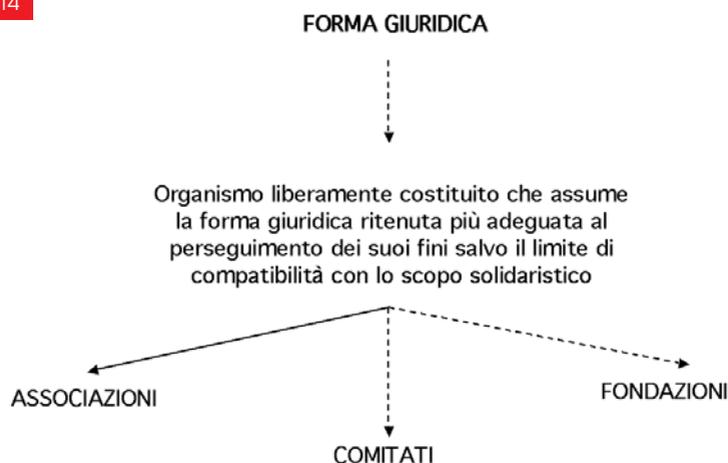
Si tratta di una disposizione che lascia libertà di scelta alle OdV in merito alla forma giuridica da adottare con il solo limite della compatibilità con gli scopi di solidarietà che tali organizzazioni si prefiggono di perseguire (v. art. 3 comma 2 Legge 266/1991). In pratica la suddetta disposizione rimanda alle principali figure codicistiche già esaminate in precedenza (associazioni, fondazioni e comitati) anche se l'unica forma giuridica attualmente ammessa con certezza su tutto il territorio nazionale è quella dell'associazione⁶.



⁶ Per un approfondimento sul punto si veda la ricerca pubblicata nel 2007 dall'Agenzia per le Onlus

intitolata "I processi di registrazione delle organizzazioni di volontariato: situazione, prospettive e possibili sviluppi".

LUCIDO 14



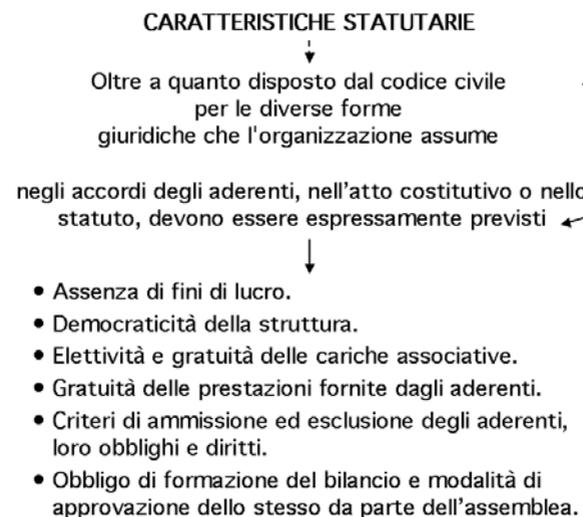
c) Stabilire quali previsioni debbano contenere atti costitutivi e statuti delle OdV.

LUCIDO 15

Si tratta dei requisiti che le OdV devono possedere e esplicitare nell'atto costitutivo e/o nello statuto per ottenere l'iscrizione al registro del volontariato, passaggio indispensabile per l'accesso ai contributi pubblici, nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali (v. art. 3, comma 3, e art. 6, comma 2, L. 266/1991).

In definitiva ciò che caratterizza le OdV e l'attività di volontariato prestata ai sensi della Legge 266/1991 può essere facilmente ricordato con le parole della stessa Corte Costituzionale che in un illuminante passaggio della sentenza n. 75 del 1992 così si esprime: **"(...) il volontariato costituisce un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali o, detto altrimenti, un paradigma dell'azione sociale riferibile a singoli individui o ad associazioni di più individui. Quale modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e presta gratuitamente personale impegno a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa (...)"**.

LUCIDO 15



2.2 Procedimento di iscrizione

Il procedimento di iscrizione al registro del volontariato - dal cui esito positivo dipende l'effettiva acquisizione della qualifica di OdV - viene gestito dalle regioni e dalle province autonome alle quali è espressamente attribuita la competenza a disciplinare in merito alla istituzione e alla tenuta del registro medesimo (v. art. 6, comma 1, L. 266/1991).

La Lombardia ha dato attuazione al dettato della Legge 266/1991 mediante la Legge regionale 22/1993, recentemente confluita nella Legge regionale 1/2008. Si tratta di un testo unico di mera compilazione in materia di terzo settore che sostituisce le precedenti norme senza introdurre nessuna variazione di rilievo.

Per quanto concerne l'iscrizione al registro generale regionale delle organizzazioni di volontariato la Legge regionale 1/2008 continua infatti a prevedere che la OdV presenti la propria domanda al presidente della giunta regionale e, per conoscenza, al sindaco del comune in cui l'organizzazione ha sede affinché possa attestarne l'esistenza e l'operatività (v. art. 5, comma 3, L.R. 1/2008). Entro il tempo massimo di 150 giorni dalla presentazione della domanda, il procedimento deve concludersi con l'accettazione o il diniego della stessa.

LUCIDO 16

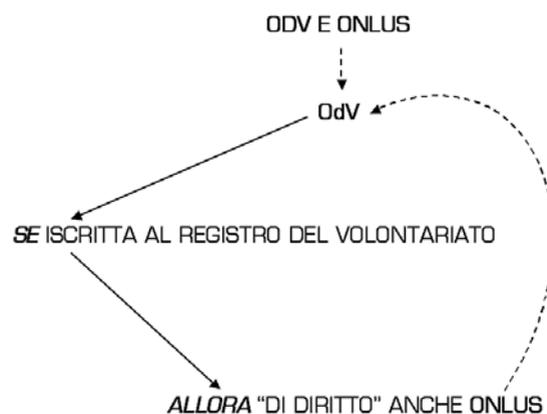
Va peraltro specificato che a partire dal 2001⁷ in Lombardia, in seguito all'approvazione della Legge regionale 1/2000, la tenuta di alcune sezioni del Registro regionale del volontariato è stata delegata anche alle Province. Pertanto, attualmente la situazione è la seguente:

⁷ Deliberazioni di Giunta del 6 aprile 2001 n. VII/4142 e del 18 maggio 2001 n. VII/4661.

LUCIDO 16

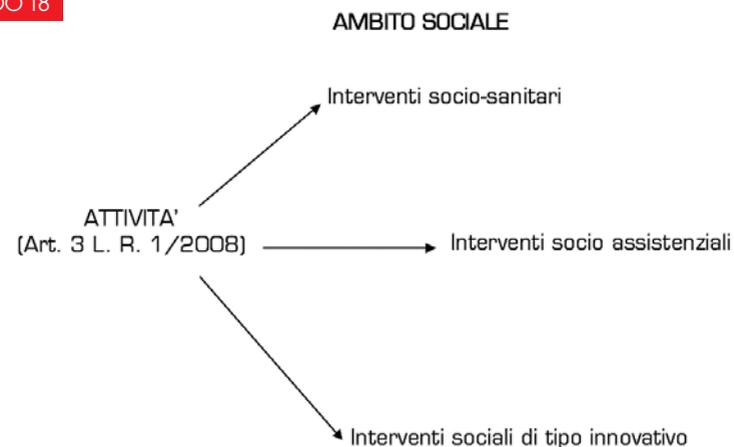


LUCIDO 17



- a) si iscrivono nella sezione regionale del Registro le OdV che svolgono la loro attività nell'ambito di almeno due Province della Lombardia, ovvero le organizzazioni a carattere nazionale con sede legale in altra Regione, ma che possiedano sedi operative in almeno due Province della Lombardia;
- b) si iscrivono nelle sezioni provinciali del Registro le OdV che svolgono la loro attività nell'ambito di una Provincia della Lombardia, ovvero le organizzazioni a carattere na-

LUCIDO 18



zionale con sede legale in altra Regione, ma che possiedano una sede operativa in una Provincia della Lombardia. In questo caso la domanda viene presentata direttamente all'organo provinciale competente.

Con l'iscrizione al registro del volontariato l'OdV acquisisce anche la qualifica di ONLUS secondo quanto previsto dall'art. 10 comma 8 del decreto legislativo 460/1997 il quale dispone che: "sono in ogni caso considerati ONLUS, nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità, gli organismi di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, iscritti nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano (...)".

LUCIDO 17

2.3 Rapporto con l'ente pubblico

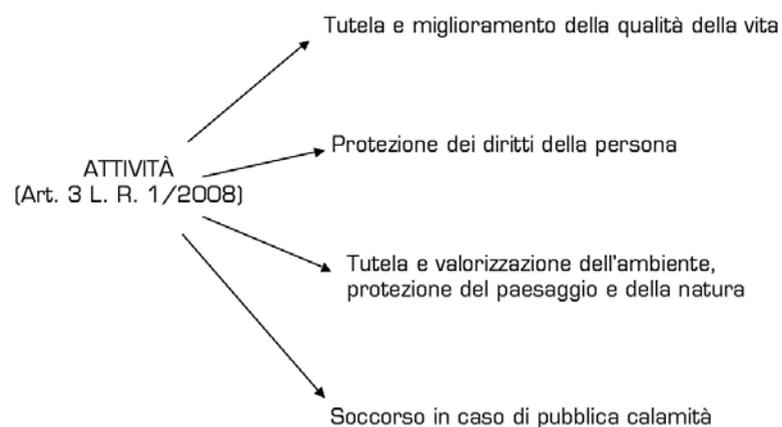
Le organizzazioni di volontariato per conseguire le finalità di carattere sociale, civile e culturale alle quali fa riferimento la Legge 266/1991 si trovano spesso a operare nei più disparati settori di intervento. Ne dà conferma la Legge regionale 1/2008 provando a esemplificare le tipologie di attività realizzabili da una OdV.

LUCIDO 18 LUCIDO 19 LUCIDO 20

Le OdV pertanto, stante il rispetto dei requisiti posti dalla Legge 266/991, sono degli enti tendenzialmente operativi "a tutto campo" per i quali risulta strategica la collaborazione con l'ente pubblico che è, per sua natura, deputato alla cura degli interessi collettivi. Non è un caso che il titolo originario della Legge 266/91 fosse "Legge sui rapporti tra or-

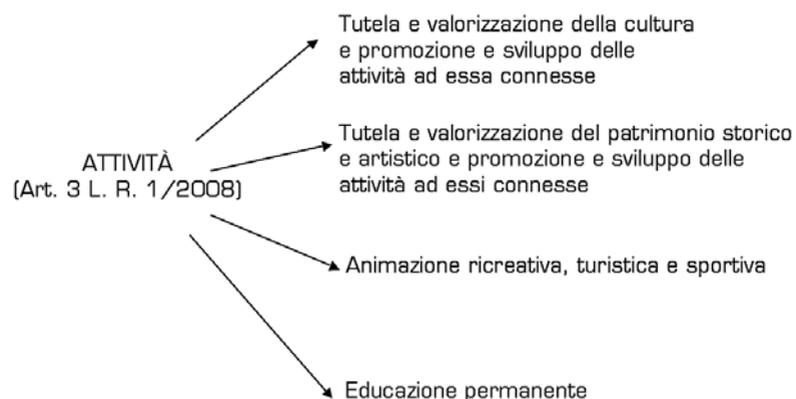
LUCIDO 19

AMBITO CIVILE



LUCIDO 20

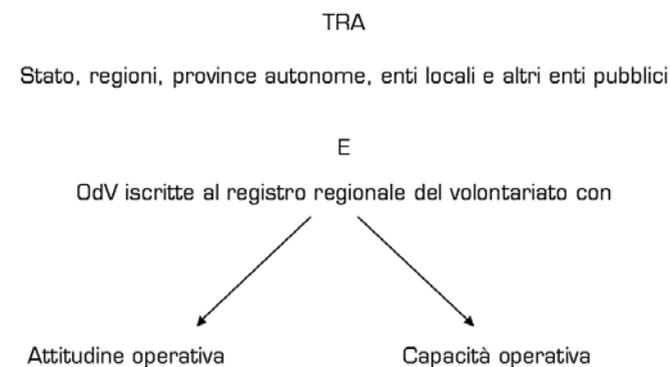
AMBITO CULTURALE



ganizzazioni di volontariato e istituzioni pubbliche” e non “Legge quadro sul volontariato”. Così come non è un caso che il volontariato abbia assunto un ruolo specifico nel campo dei servizi alla persona. Infatti, questo ambito di servizio, non solo rappresenta uno dei settori di eccellenza del volontariato⁸, ma costituisce anche il terreno in cui per la prima volta è stata esercitata la *partnership* tra OdV e istituzioni pubbliche attraverso lo

LUCIDO 21

CONVENZIONI



strumento della convenzione. Ai sensi dell'art. 7, comma 1, della Legge 266/1991 possono stipularsi convenzioni tra i seguenti soggetti:

- Stato, regioni, province autonome, enti locali e altri enti pubblici;
- OdV iscritte da almeno sei mesi nei registri regionali del volontariato che dimostrino attitudine e capacità operative.

LUCIDO 21

Attitudine e capacità operative sono da intendersi come criteri di valutazione:

- dell'adeguatezza della struttura della OdV rispetto all'impegno richiesto dal servizio oggetto di convenzione;
- dell'effettiva possibilità per la OdV di portare avanti con continuità il servizio oggetto di convenzione.

L'art. 7 comma 3 della Legge suddetta fissa a sua volta due principi fondamentali:

- l'assicurazione contro l'infortunio, la malattia e la responsabilità civile verso terzi, che le OdV sono obbligate a stipulare a favore dei propri aderenti in qualità di volontari, è elemento essenziale della convenzione;
- gli oneri relativi alla suddetta copertura assicurativa devono essere posti a carico dell'ente pubblico con il quale la OdV ha stipulato la convenzione.

L'art. 7 comma 2 della medesima Legge prevede invece che sia controllata la qualità e garantita la continuità del servizio offerto in convenzione richiedendo che “Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti. Devono inoltre prevedere forme di verifica delle

⁸ Gli altri due sono i servizi per l'ambiente e per la cultura. Cfr commissione per l'indagine conoscitiva del terzo settore.

prestazioni e di controllo della loro qualità nonché le modalità di rimborso delle spese”.

LUCIDO 22

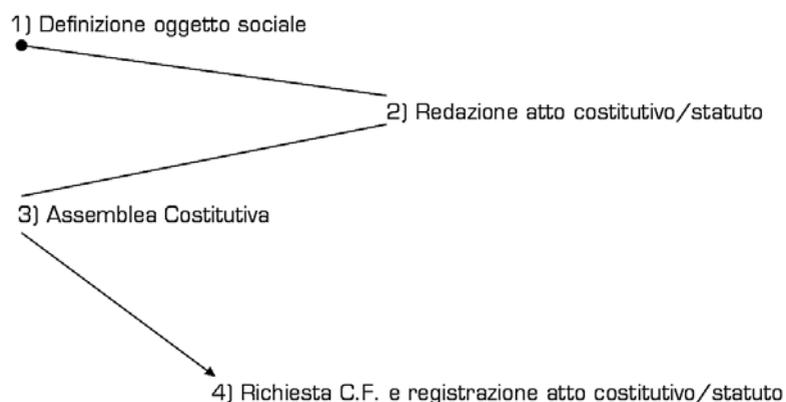
Infine, l'articolo 9 comma 2 della Legge regionale 1/2008 integra le disposizioni della Legge quadro sul volontariato prevedendo nello specifico quali siano gli aspetti del rapporto da regolare espressamente con la convenzione. Quest'ultima, oltre a quanto detto in precedenza, dovrà pertanto definire:

- a) la durata del rapporto di collaborazione;
- b) il contenuto e le modalità dell'intervento volontario;
- c) il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate;
- d) le modalità di coordinamento dei volontari con gli operatori dei servizi pubblici e le coperture assicurative;
- e) i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso, fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa;
- f) le modalità di risoluzione del rapporto;
- g) la verifica dei reciproci adempimenti.

La convenzione dunque non è altro che lo strumento con cui gli enti pubblici riconoscono alla OdV i requisiti necessari per lo svolgimento continuativo di attività di interesse generale, mettono a disposizione della medesima le risorse occorrenti per la realizzazione di tali attività e ne controllano, verificano e valutano l'operato⁹.

LUCIDO 22

NASCITA DI UNA ASSOCIAZIONE



⁹ Cfr. G. Perrotti, *Convenzioni stipulate dalle organizzazioni di volontariato: aspetti fiscali*, in *Le convenzioni tra volontariato ed enti locali*, AAVV, Brescia, 2004, p. 74.

3 COME FARE UN'ASSOCIAZIONE

3.1 Costituire un'associazione

Si è già visto come il contratto di costituzione di un'associazione non riconosciuta possa essere stipulato anche oralmente. La legge non ne prescrive, per la validità, alcuna forma solenne (v. par. 1.2). In pratica però risulta opportuno procedere alla costituzione di un'associazione non riconosciuta almeno nella forma della "scrittura privata registrata"¹⁰ cioè attraverso un documento scritto, contenente atto costitutivo e statuto, predisposto autonomamente dagli associati e da loro stessi depositato per la registrazione presso gli uffici dell'Agenzia delle Entrate territorialmente competente.

Sebbene non sia obbligatorio procedere alla registrazione della scrittura privata contenente il contratto associativo, la scelta di farlo risulta fortemente consigliabile perché molto spesso è la legislazione speciale a richiederla come requisito di forma per l'iscrizione a eventuali albi/registri (Onlus, OdV, ecc.).

Con la registrazione presso l'Agenzia delle Entrate del contratto associativo viene quindi garantita data certa alla scrittura privata, che, in base al dettato dell'art. 2702 c.c. "(...) fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta". In ogni caso la registrazione del contratto associativo, pur non obbligatoria, qualora si scelga di effettuarla va fatta entro venti giorni dalla data dell'atto costitutivo onde evitare la sanzione prevista per ritardata registrazione. Sempre presso l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate territorialmente competente, prima di procedere alla registrazione dell'atto costitutivo e dello statuto, il rappresentante legale o un suo delegato potrà inoltre fare richiesta di apertura della posizione fiscale dell'associazione.

LUCIDO 22

Un aspetto importante della fase di costituzione solitamente trascurato è la definizione dell'oggetto sociale. Si tratta della parte dello statuto in cui vengono individuate le finalità che ispirano l'agire dell'associazione e le attività ovvero le azioni concrete che ne costituiscono la realizzazione.

Un oggetto sociale correttamente esplicitato permette agli interlocutori di comprendere con chiarezza gli scopi e l'ambito di operatività dell'ente: per questo è opportuno non ridurlo a poche sintetiche righe, ma nemmeno espanderlo fino a comprendere qualunque campo dell'agire umano. Per fare dell'oggetto sociale dell'associazione un buon "biglietto da visita" occorre:

- a) scrivere quello che si vuole fare in modo semplice e chiaro distinguendo tra finalità e attività;

¹⁰ Altre possibili forme con cui stipulare l'atto di costituzione sono quelle della scrittura privata autenticata (art. 2703 c.c.) e dell'atto pubblico (art. 2699 c.c.). Quest'ultima forma è sempre necessaria per procedere alla richiesta del riconoscimento giuridico dell'ente.

LUCIDO 23	
	OdV Tipologia entrate
PRIVATO	<ul style="list-style-type: none"> • CONTRIBUTI ADERENTI • CONTRIBUTI PRIVATI • DONAZIONI, LASCITI TESTAMENTARI
PUBBLICO	<ul style="list-style-type: none"> • CONTRIBUTI STATO, ENTI/ISTITUZIONI PUBBLICHE • CONTRIBUTI ORGANISMI INTERNAZIONALI • RIMBORSI CONVENZIONI
PRIVATO COMM.LE	<ul style="list-style-type: none"> • ATTIVITÀ COMMERCIALI E PRODUTTIVE MARGINALI

- b) articolare le finalità e le attività in modo che le seconde costituiscano la coerente attuazione delle prime;
- c) inserire le attività che verosimilmente potranno essere implementate tralasciando quelle la cui realizzazione è incerta.

Una volta definito l'oggetto sociale, predisposti e sottoscritti atto costitutivo e statuto, aperta la posizione fiscale e registrata la relativa scrittura privata presso l'Agenzia delle Entrate, l'associazione non riconosciuta può dirsi legalmente costituita ed è quindi pronta a operare come un soggetto autonomo, formalmente distinto dalle persone che lo compongono.

3.2 Gestire un'associazione

Gestire un'associazione non è semplice. Occorrono anni di esperienza per imparare a farlo bene. È però possibile attenersi ad alcune regole che possono aiutare a capire come muoversi. Bisogna tenere presente che negli enti non profit l'elemento dominante tra quelli caratteristici (v. slide n. 7) è lo scopo mentre persone e patrimonio sono strumentali al raggiungimento dello stesso. La condivisione degli scopi dell'ente non profit da parte degli *stakeholder*¹¹ è fondamentale per reperire le risorse necessarie a operare con continuità e raggiungere gli obiettivi prefissati.

Uno dei problemi più comuni alle associazioni è proprio la difficoltà a "raccolgere fondi". Non sempre tale questione viene affrontata in modo adeguato, cioè chieden-

¹¹ Il termine definisce tutti quei soggetti, interni o esterni a una organizzazione, portatori di interessi collegati all'attività dell'org. stessa.

LUCIDO 24

ADERENTI

↓

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

Le organizzazioni di volontariato possono assumere lavoratori dipendenti avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure occorrenti a qualificare o specializzare l'attività da esse svolta.

dosi se gli scopi dell'ente risultano chiari all'esterno e coerentemente definiti rispetto al contesto in cui l'ente non profit opera, mentre è fondamentale che lo siano.

Precisiamo che per "raccolta fondi" intendiamo "l'insieme delle attività di un soggetto collettivo volto a reperire le risorse finanziarie necessarie al raggiungimento degli scopi statutarî"¹². A ben guardare ci si accorge infatti che, in proposito, alcune preziose indicazioni possono essere desunte dalle stesse disposizioni di Legge. Prendiamo, per esempio, l'art. 5 comma 1 della Legge 266/1991 che fornisce l'elenco delle risorse economiche utilizzabili da una OdV. Si tratta di un elenco che può essere suddiviso per tipologie di entrate riconducibili alle seguenti categorie: liberalità da privati, contributi pubblici, entrate da attività commerciali marginali.

LUCIDO 23

Punto di partenza per una valutazione strategica sul come sviluppare le attività dell'associazione e reperire nuove risorse potrebbe essere quello di fare una valutazione quantitativa delle tipologie di entrate prefigurate dalla stessa Legge 266/1991 come caratteristiche di una OdV. Una bassa voce in entrata da convenzioni, fatte salve situazioni contingenti, potrebbe denotare, per esempio, una scarsa capacità della OdV a relazionarsi con l'ente pubblico e a operare in sinergia con il medesimo.

Una buona gestione dovrebbe tenere le diverse voci di entrata in equilibrio, da un lato, rafforzando quelle meno utilizzate con strategie *ad hoc* e, dall'altro, presidiando il ricorso alle attività che potenzialmente potrebbero entrare in frizione con la natura fiscale della OdV come, per esempio, quelle produttive e commerciali marginali. Un

¹² Cfr. A. Volterrani, in *Raccolta fondi per le associazioni di volontariato. Criteri e opportunità*, Firenze, 2004, p. 9.

LUCIDO 25

PRINCIPALI REGISTRI REGIONALI



altro aspetto da valutare attentamente sotto il profilo gestionale è l'organizzazione delle risorse umane.

Nella OdV il volontario è per definizione un soggetto disinteressato a qualunque riconoscimento di tipo patrimoniale. Questo non significa però che i volontari non abbiano bisogno di essere gratificati in altro modo e sostenuti nel loro slancio motivazionale che nel corso del tempo potrebbe perdere di intensità. Una grande e continua attenzione va dunque rivolta alle modalità con cui i volontari sono seguiti e supportati nella prestazione della attività di volontariato perché il loro apporto alla OdV deve essere sempre "determinante e prevalente". Il ricorso a prestazioni di lavoro remunerato è infatti ammissibile solo per esigenze di qualificazione del servizio o per necessità di funzionamento.

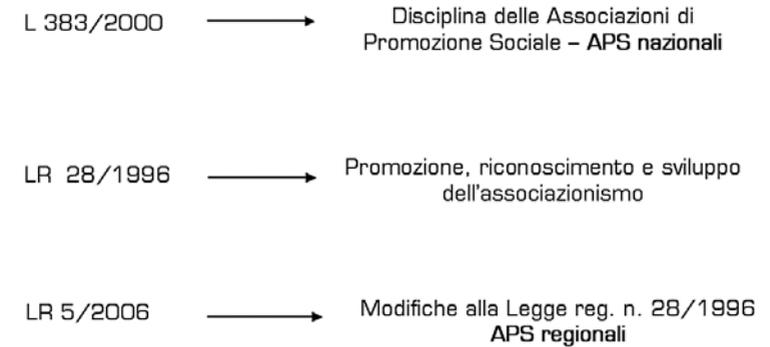
LUCIDO 24

3.3 Principali registri regionali

A livello regionale, molto spesso per dare attuazione a leggi quadro nazionali, sono stati istituiti nel corso del tempo diversi tipi di registri (tra cui elenchi, albi e anagrafi) riservati agli enti non profit. Nei vari registri (da non confondersi con l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate dove si deposita copia dello statuto per la "registrazione") sono inseriti quegli enti non profit che per caratteristiche organizzative e finalità perseguite possono avere accesso a un trattamento di favore (incentivi fiscali, contributi pub-

LUCIDO 26

ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE



blici, ecc.); e proprio con l'iscrizione al registro di competenza l'ente inizia a usufruire di tali specifiche agevolazioni (v. par. 2.1).

L'abbondanza di registri porta però con sé il rischio di fare confusione. L'associazione, ormai costituita, deve quindi valutare se:

- ha i requisiti per potersi iscrivere a un determinato registro;
- ha un'effettiva convenienza a iscriversi a un determinato registro;
- possa essere iscritta anche a più di un registro.

In Lombardia i principali registri regionali dedicati agli enti senza scopo di lucro sono tre: volontariato, associazionismo e solidarietà familiare. Come visto in precedenza, le originarie leggi istitutive sono attualmente confluite nel Testo unico regionale n. 1/2008.

LUCIDO 25

Più di recente con Legge regionale 5/2006, in attuazione della Legge 383/2000, è stato istituito anche il registro regionale delle Associazioni di Promozione Sociale. La particolarità in questo caso è data dal fatto che il legislatore regionale non ha creato un nuovo registro, ma, nell'ambito del già esistente registro dell'associazionismo di cui alla Legge regionale 28/1996, ha istituito un'apposita sezione (Sezione F) riservata alle associazioni di promozione sociale.

LUCIDO 26

L'iscrizione al registro dell'associazionismo o al registro della solidarietà familiare ha mera rilevanza regionale e costituisce essenzialmente il presupposto per avere ac-

cesso a contributi pubblici regionali.

L'iscrizione al registro del volontariato o al registro della promozione sociale (istituiti in attuazione di leggi nazionali) implica invece l'acquisizione per l'associazione di una specifica qualifica giuridica, alternativamente di OdV o APS, con tutti i vantaggi e gli oneri consequenziali al mantenimento di tale condizione.

La scelta di iscriversi a un registro va sempre attentamente ponderata sulla base delle caratteristiche dell'ente e del suo piano di sviluppo per valutarne l'effettiva convenienza. L'iscrizione non costituisce mai un obbligo, bensì un'opportunità. Se ne deve usufruire qualora, in presenza dei necessari presupposti di legge, si configuri come un concreto vantaggio per l'associazione.



CENTRO SERVIZI PER IL VOLONTARIATO NELLA PROVINCIA DI MILANO

piazza Castello, 3 - 20121 Milano - tel. 02.4547.5850 - fax 02.4547.5458
e-mail: segreteria@cisessevi.org - www.cisessevi.org

