

disamina dell'attuale situazione derivante dall'emanazione della Legge quadro nazionale e dalle rispettive e successive leggi regionali e provinciali.

L'Agenzia ha, in particolare, soffermato la propria attenzione sull'obbligo di registrazione degli atti fondativi delle organizzazioni di volontariato chiarendo che, in ogni caso, l'obbligo di registrazione degli stessi grava sull'organizzazione solo nel momento in cui essa richieda l'iscrizione negli omonimi registri regionali e/o provinciali.

In riferimento all'imposta di Registro è stato, pertanto, evidenziato che è la stessa Legge quadro sul volontariato a disporre che *"Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all'articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro"* (art. 8, co. 1). Ne consegue che, per disposizione di legge, le Organizzazioni di Volontariato sono esonerate dal pagamento di tali imposte.

L'amministrazione finanziaria ha recepito questa disposizione diramando le modalità applicative agli uffici periferici attraverso la circolare n. 3 del 25 febbraio 1992 e chiarendo che le organizzazioni di volontariato sono esonerate dal pagamento dell'imposta. Tuttavia, poiché si sono registrate ancora difficoltà procedurali nell'applicazione della citata disposizione, l'Agenzia per le Onlus, con un Atto di Indirizzo concordato con l'Amministrazione finanziaria, ha emanato ulteriori chiarimenti per ribadire che la registrazione degli atti fondativi delle Organizzazioni di Volontariato può avvenire senza il pagamento dell'imposta di registro e per chiarire le modalità inerenti alla dimostrazione dell'avvenuta iscrizione nel Registro ai fini dell'esenzione oltre che per l'eventuale recupero dell'imposta dovuta, in caso di mancata iscrizione dell'organizzazione.

L'auspicio è che gli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria possano applicare tale agevolazione in maniera puntuale e senza incorrere in eventuali divergenze interpretative sul territorio nazionale, come sino ad ora è stato segnalato a questa Agenzia dagli enti interessati.

3. Atto di indirizzo Linee guida sulla gestione dei registri del volontariato

Con la deliberazione del Consiglio n. 484 del 2 dicembre 2009, è stato approvato dal Consiglio dell’Agenzia, nella forma di atto di indirizzo, il documento Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato.

L’agenzia per le Onlus durante il 2009 ha proseguito l’attività volta a fornire un contributo concreto nell’individuazione degli strumenti per uniformare la tenuta dei registri degli enti non profit in Italia, già iniziata nel 2004. In particolare, nel corso dell’ultimo anno si è completato il lavoro di redazione delle Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato. Tale documento è stato realizzato proseguendo il percorso di collaborazione e confronto intrapreso nel 2008⁶¹ ed ha coinvolto un Gruppo di Lavoro costituito da rappresentanti delle Regioni e dell’Agenzia che si è riunito sette volte.

I primi mesi del 2009 (gennaio – marzo) sono stati dedicati all’elaborazione dei dati raccolti tramite i questionari compilati dagli uffici incaricati della tenuta dei registri (regionali o provinciali). Frutto di questo lavoro è stato il documento “analisi dati aggregati” che è stato presentato al Gruppo di Lavoro nel corso della riunione tenutasi a marzo, al fine di avviare il confronto sulle tematiche che hanno presentato maggiori criticità e dubbi interpretativi e per le quali si riscontrano trattamenti differenti a seconda dell’ufficio registrante competente.

I mesi di aprile e maggio sono stati impiegati per la creazione dell’indice e per la stesura dei primi paragrafi: il lavoro è stato presentato alla riunione svoltasi il 4 giugno durante la quale è stata conclusa la trattazione delle tematiche contenute nel documento “analisi dati aggregati”.

I mesi successivi (giugno – novembre) sono stati dedicati alla stesura delle Linee Guida secondo una metodologia di lavoro che prevedeva la redazione di una parte del testo e l’invio del documento a tutte le Regioni (non solo quelle partecipanti al GdL) in modo da ricevere le relative osservazioni, elaborarle e discuterle nel corso delle riunioni del Gruppo di Lavoro.

Tale metodologia lavorativa è stata adottata allo scopo di creare la massima adesione delle Regioni al testo attraverso un loro coinvolgimento attivo nell’elaborazione dei principi contenuti nelle Linee Guida.

⁶¹ Cfr. Relazione Annuale 2008, parte VII, cap. I, pp. 86 ss.

Nel mese di settembre 2009 è pervenuta dalle Regioni la richiesta di abbreviare i tempi per il completamento delle Linee Guida - e la successiva approvazione da parte del Consiglio dell'Agenzia e da parte della Commissione della conferenza delle Regioni - a causa delle elezioni regionali previste per il mese di marzo 2010. Tale circostanza, unitamente alla limitata disponibilità di fondi destinati al progetto, non ha permesso di organizzare seminari e tavoli tecnici inerenti alle tematiche più complesse, quali la devoluzione del patrimonio e l'accessibilità ai terzi del registro.

Nel mese di dicembre ultimo scorso, sono state approvate sia dal Consiglio dell'Agenzia sia dal Coordinamento Tecnico della Conferenza delle Regioni, le Linee Guida per la tenuta dei registri del volontariato.

L'approvazione delle Linee Guida ha rappresentato un primo importante risultato nell'ambito di un più ampio progetto - approvato dalla Commissione Politiche Sociali nel mese di marzo 2008 - relativo alla stesura delle Linee Guida sui registri delle organizzazioni di volontariato e promozione sociale.

Si ha motivo di ritenere che il *know-how* acquisito grazie alla realizzazione di questo progetto, possa essere sfruttato per la redazione di Linee Guida per la registrazione delle Associazioni di Promozione Sociale e, parimenti, funga da impulso per lo sviluppo di ulteriori progetti volti alla razionalizzazione del sistema di registrazione degli enti di Terzo settore e alla uniformazione delle prassi adottate dagli uffici competenti.

Linee guida per la tenuta dei registri del volontariato

Mediante un lavoro congiunto tra Agenzia per le Onlus e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si è giunti alla predisposizione di Linee guida per la gestione dei registri per le organizzazioni di volontariato, che costituiscono una prima concreta realizzazione dell'attività dell'Agenzia tesa a porre in essere strumenti efficaci per rendere il più possibile omogenei i criteri per la tenuta dei registri degli enti non profit. In tale contesto, le Linee guida riferite ai registri per le organizzazioni di volontariato costituiscono un passaggio di non secondaria importanza, stante la particolare rilevanza del volontariato sia nel contesto del Terzo settore che, più in generale, nell'assetto comunitario della società italiana.

L'importanza del documento congiuntamente elaborato, ed approvato prima dall'Agenzia e successivamente dalla Conferenza, si giustifica in primo luogo proprio in relazione alle modalità mediante le quali si è giunti alla predisposizione ed alla condivisione di esso.

Per quanto riguarda la procedura seguita, va segnalato come le Linee guida siano il frutto di un lavoro che ha preso l'avvio nel 2008 (cfr. Relazione annuale 2008, parte VII, cap. I, pag. 86 ss.), sulla base di un Protocollo d'intesa tra la Conferenza Stato - Regioni e l'Agenzia per le Onlus, e che ha coinvolto un gruppo di lavoro costituito da funzionari regionali e dell'Agenzia: ciò ha consentito la realizzazione di un costante confronto dell'Agenzia con le Regioni e Province autonome, nonché tra le stesse regioni e province, sì che il risultato raggiunto non si configura come una imposizione di qualcuno a qualcun altro, quanto piuttosto come una sorta di autoregolazione, nella quale il ruolo dell'Agenzia è assimilabile a quello del facilitatore nei processi delle dinamiche di gruppo. Per favorire inoltre la effettiva compartecipazione di tutte le Regioni e Province autonome, il testo delle Linee guida e l'avanzamento dei lavori sono stati regolarmente condivisi, sì che l'esito finale è, almeno nella sostanza, largamente soddisfacente per le varie parti interessate.

Tutto ciò è, peraltro, coerente con la natura propria del tipo di atto che si è utilizzato, vale a dire le Linee guida: esse si inscrivono in quell'ambito oggi definito della *soft law*, la cui efficacia e conseguente validità è rimessa alla libera accettazione da parte dei destinatari, sul presupposto della bontà dei suoi contenuti, più che sulla forza cogente derivante dalla sua forma.

E questo è, infatti, l'altro aspetto di importanza del documento, sul quale è forse opportuno spendere qualche parola al fine chiarire il contesto nel quale esso viene ad operare.

La legge quadro sul volontariato (legge 11 agosto 1991 n. 266) stabilisce, all'art. 6, che "Le regioni e le province autonome disciplinano l'istituzione e la tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato", e che tale iscrizione "è condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici nonché per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali".

Tutto l'impianto regolativo introdotto dalla legge si fonda, pertanto, su questo aspetto preliminare: la predisposizione di registri su base regionale (e delle

province autonome) e la connessa iscrizione in essi degli enti che ne facciano richiesta. A seguito di tale registrazione le organizzazioni di volontariato possono non tanto esistere e svolgere la loro attività (questa è riconosciuta a tutti, anche agli enti non iscritti, in forza della libertà di associazione sancita dalla Costituzione), quanto accedere ai benefici previsti dalla legge stessa.

I criteri per la predisposizione dei registri sono di competenza delle regioni e delle province autonome, alle quali spetta altresì, operare 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”. Nel caso in cui un’organizzazione non risponda più ai requisiti stabiliti per l’iscrizione, le medesime regioni devono disporre la cancellazione dal registro con provvedimento motivato.

Tale impianto regolativo - nell’attribuire alle regioni e alle province autonome l’individuazione dei criteri per chiedere ed ottenere l’iscrizione- se da un lato ha favorito la possibilità per gli enti regionali di definire gli stessi sulla base delle caratteristiche ed esigenze del proprio territorio, dall’altro ha creato non poche difficoltà e asimmetrie, particolarmente rilevanti per quelle organizzazioni che operano in diverse regioni. Scopo delle Linee guida è, pertanto, quello di offrire strumenti - a disposizione delle amministrazioni responsabili della tenuta dei registri - per giungere ad una maggiore omogeneità, a partire dall’utilizzazione di un linguaggio condiviso e dal modo di intendere alcuni concetti contenuti nella legislazione. Sarà compito delle Regioni e delle Province di Trento e Bolzano, qualora ne confermino la condivisione, farle proprie ed utilizzarle secondo il loro prudente apprezzamento, tenuto conto comunque, della disciplina vigente in ciascuna Regione / provincia autonoma.

Il documento è strutturato in tre parti: la prima individua i requisiti che gli enti devono possedere per ottenere l’iscrizione, fornendo per ognuno di essi una breve descrizione; la seconda riguarda gli ulteriori elementi di valutazione che rilevano, in particolare, ai fini della revisione dei registri e dei controlli; la terza concerne la tenuta dei registri ed in specie il tema dei controlli, le procedure di revisione dei registri e di cancellazione delle organizzazioni dagli stessi.

Tra i contenuti del documento merita di essere sottolineata la previsione che attribuisce all’ufficio registrante la verifica della coincidenza tra quanto indicato

nella domanda di iscrizione dell'ente e l'attività descritta nello statuto: verifica che assume particolare delicatezza nel caso in cui l'ente svolga attività non soltanto in uno dei settori indicati nel registro ma in più di essi. Si chiede inoltre alle regioni di valutare la natura giuridica dell'ente che richiede l'iscrizione, specificando che devono essere escluse le organizzazioni che assumono forme giuridiche non conciliabili con lo scopo solidaristico: valutazione che dovrà essere compiuta da ogni regione sulla base delle indicazioni contenute nelle Linee guida.

Altro aspetto di una certa rilevanza riguarda le modalità mediante le quali deve essere intesa l'assenza della finalità di lucro, richiesta come requisito indefettibile dalla legge quadro; al riguardo le Linee guida specificano che detto requisito 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 posto dalla legge riguarda invece 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: impossibilità che si estende anche a 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). Alla luce di questo si precisano anche i criteri mediante i quali devono intendersi i rimborsi spese che possono essere riconosciuti, da parte delle organizzazioni, ai propri volontari: dopo aver richiamato l'art. 2, comma 2 della legge quadro, in forza del quale può essere riconosciuto al volontario solo il rimborso delle spese *"effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro i limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse"*, nelle Linee guida si precisa che *"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"*.

Altri contenuti riguardano i criteri mediante i quali intendere e definire la democraticità della struttura, quale 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; nonché le modalità di predisposizione del bilancio - legislativamente obbligatorio - e le modalità di approvazione dello stesso.

Mediante questi ed altri contenuti delle Linee guida sarà possibile -almeno questo è l'auspicio - coniugare omogeneità e differenziazione, che costituiscono i due poli all'interno dei quali si muove la prospettiva regionalista fatta propria nel nostro ordinamento.

Concluso il lavoro relativo ai registri per le organizzazioni di volontariato, ora potrebbero aprirsi per l'Agenzia e la Conferenza delle Regioni altri tavoli di impegno, a partire da quello per l'elaborazione di analoghe Linee guida per le Associazioni di promozione sociale, in un'ottica complessiva tesa a razionalizzare il sistema di registrazione degli enti di Terzo settore mediante la circolazione di buone prassi amministrative che consentano di operare con maggiore omogeneità.

Capitolo III - Tematiche di rilevanza generale inerenti allo svolgimento dell'attività nei confronti di privati cittadini, studi professionali e PP.AA.

Temi di rilevanza generale derivanti da quesiti formulati da soggetti privati

Con riferimento ai quesiti pervenuti all'Agenzia da soggetti privati inerenti alle organizzazioni di Terzo settore si evidenzia che, sebbene il Consiglio dell'Agenzia abbia stabilito che la stessa non sia tenuta ad offrire specifica assistenza ai privati, viene tuttavia prestata attenzione ai temi di rilevanza generale. A tal proposito, il Servizio per le Attività Giuridiche è stato impegnato nell'analisi di alcune questioni di particolare interesse interpretativo.

Parere in relazione alla contestuale iscrizione di un'organizzazione nel Registro del volontariato e della promozione sociale

Particolare interesse ha rivestito il quesito pervenuto a questa Agenzia ed attinente alla contestuale iscrizione di un'organizzazione nei registri del volontariato e della promozione sociale.

La questione sollevata ha indotto l'Agenzia ad operare un'analisi parallela che consentisse di identificare con chiarezza i caratteri distintivi tipizzanti le organizzazioni di volontariato (OdV) e le associazioni di promozione sociale.

L'analisi delle due tipologie di soggetti ha evidenziato numerosi elementi di analogia tra le due forme di organizzazioni ma, al contempo, anche alcune rilevanti differenze. L'analisi minuziosa svolta sulle due normative di riferimento ha prestato attenzione a specifici elementi (il fine perseguito, la gratuità dell'attività prestata, la figura degli amministratori, gli aspetti obbligatori di contenuto e forma dello statuto, le modalità di finanziamento, le modalità di iscrizione nei relativi Registri e le disposizioni fiscali) ed ha evidenziato la presenza di elementi comuni e differenze che, tuttavia, non hanno permesso di escludere, in linea teorica, la contestuale iscrizione dell'ente nei due registri citati.

Pertanto, un'organizzazione potrebbe avere, sulla base dell'analisi operata, caratteristiche organizzative e requisiti formali che rispettano i vincoli di entrambe le leggi di riferimento. Tuttavia, si evidenzia che l'autonomia regionale nella gestione dei relativi registri si è spesso espressa nel senso di escludere la possibilità di ottenere la contestuale iscrizione in entrambi i registri. Le Regioni, infatti, invitano le organizzazioni che chiedono la duplice iscrizione nei registri ad effettuare ponderate valutazioni sull'attività che concretamente intendono realizzare al fine di scegliere a quale dei due registri intendono accedere.

Anomalie nella governance di una sezione territoriale di un'organizzazione Onlus

A seguito di differenti e separate richieste pervenute da diversi soci della sezione di un'organizzazione Onlus, strutturata a livello nazionale mediante sezioni territoriali autonome, l'Agenzia, operando in base al proprio potere di

vigilanza⁶² ed avendo ravvisato violazioni delle norme di legge, statutarie e regolamentari interne dell'organizzazione, è intervenuta a correggere alcuni aspetti inerenti la *governance* tali da compromettere la regolare gestione dell'attività. Infatti, i problemi di *governance* riscontrati attenevano alle modalità di elezione degli organi dell'ente, le quali impedivano la democratica partecipazione dei soci alla vita dell'organizzazione.

Successivamente all'intervento dell'Agenzia per le Onlus, i vertici dell'organizzazione a livello nazionale hanno avuto un incontro con il Presidente della sezione interessata che, recependo i rilievi mossi, si è impegnato a modificare lo statuto della stessa, al fine di garantire il rispetto in concreto del principio di democraticità di cui alla lett. h), comma 1, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997, eliminando in tal modo i comportamenti lesivi lamentati.

A tal proposito, il D.Lgs. n. 460/1997 ha previsto l'obbligo, per l'ampio *genus* degli enti di tipo associativo (art. 5) e per la circoscritta *species* delle ONLUS (art. 10, lett. h), di prevedere una disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione.

In merito a quanto sopra, questa Agenzia sottolinea come la previsione normativa citata sia motivata dalla necessità di evitare che pochi soggetti, come invece accaduto nella sezione in esame, possano impadronirsi della struttura associativa per il perseguimento di interessi privati, negando in tal modo agli altri soci i diritti di partecipare alla gestione dell'ente. Infatti, il principio di democraticità espresso dalla lett. h), comma 1, art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997 ha lo scopo di garantire la tutela effettiva degli aderenti alle Onlus ed allo stesso tempo assicurare la libertà di espressione e di riferimento ai valori propri dell'ente.

⁶² In relazione alle attribuzioni previste all'art. 3, commi 191 e 192 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per quanto concerne le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, il Terzo Settore e gli enti non commerciali.

Pareri rilasciati a PP.AA.

In relazione ai pareri rilasciati alle amministrazioni statali e agli altri soggetti pubblici, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 del D.P.C.M. 329/2001, il Servizio nel corso del 2009 ha registrato un incremento della propria attività. Si espone di seguito la questione più rappresentativa tra quelle affrontate nel corso dell'anno.

Parere in relazione alla legittima iscrivibilità nel registro del volontariato di un ente che svolge attività nel campo delle adozioni internazionali

La questione sottoposta all'Agenzia da un ente territoriale inerisce all'iscrivibilità nel registro del volontariato di cui alla L. 266/91 di un'organizzazione che svolga un'attività di adozioni internazionali, riconosciuto come organizzazione non governativa idonea dal Ministero degli affari esteri (ai sensi della L. 49/87). Tale quesito è stato affrontato, innanzitutto, attraverso un'analisi comparata delle discipline previste dalle rispettive normative di riferimento al fine di valutare la compatibilità dei requisiti in esse previsti.

In particolare, nell'ambito della Legge 266/91 l'attività di volontariato è quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, all'interno dell'organizzazione in cui il volontario opera, mentre l'organizzazione deve operare senza fini di lucro anche indiretto per fini di solidarietà avvalendosi in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti.

Le ONG (Organizzazioni Non Governative), invece, si possono avvalere di volontari in servizio civile e di cooperanti. Ai sensi dell'art. 31 della legge 49/87 sono considerati volontari in servizio civile i cittadini che, in possesso delle conoscenze tecniche e delle qualità personali necessarie, abbiano stipulato un contratto di cooperazione della durata di almeno due anni con il quale si siano impegnati a svolgere attività di lavoro autonomo di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo. Il contratto deve prevedere anche il trattamento economico ed al volontario sono inoltre riconosciuti i contributi previdenziali assistenziali presso il fondo pensioni dei lavoratori dipendenti. Inoltre, i volontari impiegati nelle ONG che abbiano già maturato una precedente esperienza e sono chiamati a svolgere funzioni di rilevante responsabilità potranno percepire un trattamento economico maggiore in considerazione del ruolo e dell'esperienza.

Da quanto evidenziato, emerge che la tipologia di risorse umane impiegate nelle OdV (Organizzazioni di Volontariato) e nelle ONG⁶³ presentano caratteristiche differenti. La Odv si avvale, infatti, di personale che presta la propria attività in modo totalmente gratuito, per il quale non sono richieste particolari competenze professionali e, solo in via residuale, per acquisire eventuali professionalità può avvalersi di personale retribuito. La qualità di volontario, inoltre, “è incompatibile con qualsiasi rapporto di contenuto patrimoniale con l’organizzazione” (art. 2, comma 3 della L. 266/91).

Anche quanto disposto dall’art. 13 della L. 266/91 per il quale “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, di protezione civile e a quelle connesse con il servizio civile sostitutivo di cui alla Legge 15 dicembre 1972, n. 772” si ritiene debba intendersi nel senso che l’introduzione della disciplina delle organizzazioni di volontariato non ha modificato la nozione di volontario o volontariato contenuta nelle normative preesistenti e ivi richiamate. Ed, infatti, la stessa L. 266/91 quando fornisce la definizione di attività di volontariato (art. 3), precisa che si tratta del significato che tale espressione assume “ai fini della presente legge”.

Il secondo punto del quesito preso in esame riguarda la possibilità per una Organizzazione di volontariato di operare nel campo delle adozioni internazionali. Al riguardo l’ente territoriale richiedente evidenziava che trattandosi di attività svolta su mandato delle coppie adottanti, ciò configurava una violazione del principio di personalità, spontaneità, libertà e gratuità, peculiare dell’agire volontario che, “non può essere svolto su mandato ricevuto da terzi”. Inoltre, veniva evidenziato che quanto corrisposto dalle coppie adottanti a titolo di rimborso spese per i servizi erogati dall’organizzazione non era ammissibile in quanto tra le voci di finanziamento ammesse dall’art. 5 della L. 266/91, l’unica riferibile ai rimborsi è quella relativa alle entrate derivanti da convenzioni.

⁶³ 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 comunemente inteso perché la loro struttura operativa è professionalmente finalizzata allo svolgimento delle attività di cooperazione e composta da cooperanti integrati professionalmente nell’organizzazione di cui fanno parte.

L'Agenzia ha evidenziato che non appare chiaro il rilievo operato in merito all'incompatibilità tra la definizione di attività di volontariato, contenuta nella legge quadro 266/91 con la previsione di cui all'art. 31 della L. 184/83 secondo cui "gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati".

Infatti, la previsione che i terzi a cui l'attività dell'organizzazione si rivolge conferiscano un incarico alla medesima al fine di seguire la procedura adottiva non risulta in sé contraria al principio di "personalità, spontaneità, libertà e gratuità" di cui all'art. 2 dell'art. L. 266/91.

Tale contrasto potrebbe, eventualmente, realizzarsi ove i genitori adottanti fossero essi stessi aderenti all'organizzazione.

In merito ai corrispettivi pagati dalle coppie adottive a fronte dei servizi erogati dalle organizzazioni di volontariato, si evidenzia che, ai sensi dell'art. 5 della L. 266/91, le OdV traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della propria attività da:

- a) contributi degli aderenti;
- b) contributi di privati;
- c) contributi dello Stato, di enti o di istituzioni pubbliche finalizzati esclusivamente al sostegno di specifiche e documentate attività progettuali;
- d) contributi di organismi internazionali;
- e) donazioni e lasciti testamentari;
- f) rimborsi derivanti da convenzioni;
- g) entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Con successivo D.M. 25 maggio 1995 il legislatore ha indicato i criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato. Tra le fattispecie elencate nell'art. 1 del richiamato decreto sono previste anche "le 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".

In merito alle somme versate agli enti autorizzati alla procedura di adozione internazionale dalle coppie adottanti, la Commissione Adozioni Internazionali (CAI) ha predisposto delle tabelle contenenti parametri in base ai quali è possibile stabilire il minimo ed il massimo dei costi praticabili affinché le adozioni si realizzino in completa adesione ai principi della Convenzione dell'Aja e alle disposizioni della legge di ratifica.

Al riguardo, infatti, l'art. 31 della Convenzione richiamata dispone che “ 1. Non è consentito alcun profitto materiale indebito in relazione a prestazioni per una adozione internazionale. 2. Possono essere richiesti e pagati soltanto gli oneri e le spese, compresi gli onorari, in misura ragionevole, dovuti alle persone che sono intervenute nell'adozione. 3. I dirigenti, gli amministratori e gli impiegati degli organismi che intervengono nell'adozione non possono ricevere una remunerazione sproporzionata in rapporto ai servizi resi.”

Pertanto, sembrerebbe possibile ritenere che l'applicazione delle tabelle elaborate dalla CAI da parte degli enti possa, in via teorica, permettere di qualificare quanto corrisposto dalle coppie adottanti “attività produttiva” dell'organizzazione avendo poi però cura che rientri nel limite stabilito dall'art. 1 del D.M. 25.5.2005.

Si noti, infatti, che le attività commerciali produttive e marginali, sebbene debbano essere rese in conformità ai fini istituzionali, devono essere distinte dall'attività istituzionale dell'organizzazione di volontariato. Tali attività sono consentite in quanto da queste si possano trarre le risorse per svolgere quella istituzionale.

Tuttavia, in ragione dei differenti e complessi profili che tale tipologia di attività prospetta, la questione è ancora allo studio con l'obiettivo di arrivare ad una corretta qualificazione delle suddette entrate all'interno delle forme di finanziamento consentite per tali organizzazioni.

Capitolo IV - Progetti**Scheda di mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nei registri del volontariato della Regione Lombardia**

Con riferimento al progetto avviato e concluso dalla Regione Lombardia nell'anno 2009, sembra doveroso premettere che l'Agenzia per le Onlus ha partecipato alla sua realizzazione in continuità con il lavoro avviato dalla stessa fin dall'anno 2004, nell'ambito del complesso sistema di registrazione degli enti non profit in Italia. Il costante rapporto di collaborazione con le altre pubbliche amministrazioni che caratterizza l'attività dell'Agenzia è risultato fondamentale per il coinvolgimento della stessa nel progetto.

A tal proposito, è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale per l'adeguamento delle schede annuali sul mantenimento dei requisiti di iscrizione nei registri del volontariato ed associazionismo con l'esame, altresì, di ulteriori questioni riguardanti la disciplina di settore.

E' intervenuto un decreto del Direttore Generale della Direzione Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia n.3752 del 20 aprile 2009 per la costituzione del Gruppo di Lavoro, composto unicamente da esperti in materia, cui hanno partecipato la Responsabile del Servizio Attività Giuridiche e due collaboratrici.

Nel merito si è posta l'attenzione sul registro delle organizzazioni di volontariato ed in particolare agli aspetti riguardanti il mantenimento dei requisiti da parte delle OdV ai fini della conservazione della propria iscrizione.

Il suddetto gruppo è stato costituito al fine di studiare ed approfondire l'aggiornamento e la creazione di strumenti per l'adeguamento del Modello unico di relazione annuale sull'attività delle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro generale regionale del volontariato e della scheda per il mantenimento annuale dei requisiti di iscrizione nei registri provinciali e regionale, nonché per l'attività di rilevazione statistica delle associazioni, per lo studio di informatizzazione on-line di tali schede e per l'esame di ulteriori questioni riguardanti la disciplina delle Organizzazioni di Volontariato e delle Associazioni. La partecipazione dell'Agenzia è stata in particolare motivata dall'esigenza di raccordare tale lavoro con gli strumenti realizzati dalla stessa

per migliorare l'*accountability* degli enti non profit, in particolare con le Linee Guida e schemi di bilancio di esercizio per gli enti non profit finalizzati a favorire la diffusione di pratiche uniformi nella redazione dei bilanci di esercizio degli enti ed a soddisfare l'esigenza diffusa nel Terzo Settore di avere riferimenti precisi in materia di rendicontazione.

Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale delle Organizzazioni non profit⁶⁴

Il progetto sulle Linee guida per la Redazione del Bilancio Sociale⁶⁵, giunto ormai dopo quasi due anni alla fase finale, completa l'insieme di strumenti informativi che l'Agenzia per le Onlus ritiene utile e necessario per gli enti non profit. L'approvazione del documento nella seduta del 2 dicembre 2009 ha avviato la fase di presentazione e divulgazione del documento e, in questa sede, viene offerta una sintesi al fine di delineare i contenuti essenziali del documento.

Il Bilancio Sociale è uno strumento di *accountability*, di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un'organizzazione. Attualmente tale documento non è previsto come obbligatorio da disposizioni normative, fatta eccezione per le Fondazioni bancarie, le imprese sociali e le cooperative sociali⁶⁶, ma resta uno strumento volontario, che viene adottato allorquando l'Organizzazione Non Profit ritenga di "dare conto" del proprio agire ai vari portatori d'interesse (*stakeholder*).

In assenza di un modello di rendicontazione sociale univoco per il settore non profit il documento prodotto dall'Agenzia ha il fine di offrire un'informativa strutturata e puntuale a tutti i soggetti interessati non ottenibile a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio.

⁶⁴ Cfr. contributo cons. A. Propersi, pp. 9 – 13.

⁶⁵ Il documento è scaricabile sul sito istituzionale dell'Agenzia www.agenziaperleonus.it.

⁶⁶ Le Fondazioni bancarie devono redigere un documento più circoscritto del Bilancio Sociale, ovvero il "bilancio di missione" ed inserirlo in una specifica sezione della relazione al bilancio (D. lgs. 153/99); alle imprese sociali e relative strutture di gruppo è stato imposto l'obbligo di redazione del Bilancio Sociale, anche su base consolidata, in base alle previsioni dell'art. 10, comma 2, del D. Lgs n. 155, 24 marzo 2006 e del relativo Decreto ministeriale di attuazione, che prevede uno schema sintetico del documento; le cooperative sociali per le quali in alcune regioni sono stati previsti principi, elementi informativi e i criteri minimi di redazione del bilancio sociale, nonché la tempistica per l'adeguamento all'obbligo di redazione annuale dello stesso e la redazione del bilancio sociale quale condizione per l'accesso agli incentivi regionali, all'accreditamento per la stipulazione di contratti con il sistema pubblico o il mantenimento dell'iscrizione all'Albo.

Le presenti Linee Guida intendono: *i)* descrivere il significato ed il contenuto informativo essenziale, nonché le modalità di redazione del Bilancio Sociale; *ii)* individuare i contenuti minimali, uniformi del Bilancio Sociale, al fine di garantire agli *stakeholder* informazioni utili, chiare ed attendibili circa l'Organizzazione che redige il documento; *iii)* agevolare lo sviluppo, all'interno della Organizzazione Non Profit, di un sistema informativo di natura non esclusivamente contabile, utile ai fini sia della rendicontazione, sia di un affinamento dei processi di pianificazione, programmazione e controllo, capace di esprimere la multidimensionalità dei risultati raggiunti (sociali e ambientali, oltre che economici).

In ragione delle esigenze e della specificità del settore non profit e della sua operatività che tende ormai a travalicare i confini nazionali sono state scelte, come principale riferimento della struttura di Bilancio Sociale per le Organizzazioni Non Profit, le Linee Guida proposte dalla "GRI" (*Global Reporting Initiative*) nella sua ultima versione, pubblicata nel 2006 (GRI3), apportando ad esse alcuni adattamenti suggeriti dalle specificità del settore non profit¹².

Con riferimento alla struttura del documento, esso si articola in tre sezioni:

- finalità e caratteristiche del Bilancio Sociale, in cui sono definiti lo scopo e i principali elementi che caratterizzano questo documento di rendicontazione;
- contenuti del Bilancio Sociale, in cui sono indicati la struttura e le informazioni che lo stesso deve contenere;

¹² Oltre che alle Linee Guida della GRI, si è fatto riferimento anche ai "Principi di redazione del Bilancio Sociale" del Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (GBS), che costituisce il modello più diffuso in ambito nazionale, e ad altri schemi di rendicontazione definiti in Italia, tra cui alcuni specificamente dedicati al settore non profit.

Inoltre, sono stati considerati i seguenti documenti:

- *Social Statement*, progetto CSR-SC del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2002;
- "Il Bilancio Sociale nelle Aziende Non Profit: principi generali e Linee Guida per la sua adozione" della Commissione Aziende Non Profit del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), 2004;
- "Raccontiamoci responsabilmente. Guida operativa per il Bilancio Sociale delle Avis della Lombardia", Avis Regionale Lombardia, 2007;
- "Le linee guida per il Bilancio Sociale e di Missione delle OdV" del Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato (CSVnet), 2008;
- Decreti attuativi 24 gennaio 2008 per la Legge delega 118/05 e il Decreto Legislativo 155/06 della legge sulle imprese sociali;
- "Bilancio Sociale per le cooperative sociali – Guida per la realizzazione", Confcooperative/Federsolidarietà, 2009;
- Linee guida per il Bilancio Sociale delle Cooperative Sociali della Lombardia, Regione Lombardia - Circolare r. 29.5.2009, n. 23 (BURL n. 23, 8 giugno 2009);
- G.B.S. – Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale, "La rendicontazione sociale per le aziende non profit", Documenti di ricerca n. 10, Giuffrè Editore, ottobre 2009.