

## **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.*

*25 Vedi infra par. 6.2.*

*Esse sono:*

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

### **5.1.1. Entrate derivanti da attività produttive marginali delle Organizzazioni di volontariato**

*L'art. 5 della legge 266/91 annovera 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 sempre ch  la vendita dei prodotti sia curata direttamente dall'organizzazione senza alcun intermediario;*
- d) attivit  di somministrazione di alimenti e bevande in occasione di raduni, manifestazioni, celebrazioni e simili a carattere occasionale;*
- e) attivit  di prestazione di servizi rese in conformit  alle finalit  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.*

*f) Il secondo comma del medesimo decreto precisa che le attivit  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 concorrenzialit  sul mercato, quali l'uso di pubblicit  dei prodotti, di insegne elettriche, di locali attrezzati secondo gli usi dei corrispondenti esercizi commerciali, di marchi di distinzione dell'impresa."*

*Il D.M. 25 maggio 1995 specifica quali attivit  le organizzazioni di volontariato possono svolgere da un punto di vista qualitativo (tipologia delle attivit  commerciali*

ammissibili) senza introdurre parametri quantitativi.

Il richiamo al solo art. 8 comma 4 della l. 266/91 da parte del D.M., ha indotto alcuni ad esprimere dubbi circa la possibilità per le organizzazioni di volontariato di svolgere attività commerciali e produttive che esulano dalle cinque categorie individuate, con il solo limite della non prevalenza rispetto alle attività istituzionali. Il combinato disposto degli artt. 5 e 8 della legge 266/91, invero, non dovrebbe indurre a dubbi ma il richiamo diretto all'art 8 si rivela a tal proposito fuorviante. In particolare, con riferimento al recente intervento del Legislatore su questo tema con l'approvazione del D.L. 158 del 29.11.2008 (c.d. decreto anti-crisi) convertito in legge 28 gennaio 2009 n. 2, si è previsto, all'art 30 comma 5, l'esclusione dallo status di Onlus di diritto per quelle organizzazioni di volontariato che svolgono attività commerciali e produttive marginali ulteriori rispetto a quelle indicate nel D.M. 25 maggio 2005, creando un dubbio ulteriore sulla possibile esistenza di due tipi di organizzazioni di volontariato. Invece, al riguardo le regioni sono ferme nel ritenere che le organizzazioni iscritte nei registri del volontariato non possano in alcun caso svolgere attività produttive diverse da quelle marginali come individuate dal D.M.

Il risultato finale della norma è, infatti, che le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali (o provinciali) che contravvengono alla previsione dell'art. 30 del c.d. decreto anti-crisi, in ragione di tale norma, perdono la qualifica di Onlus<sup>26</sup>, rimanendo iscritte nei registri regionali (o provinciali) del volontariato, fintanto che la regione competente, con provvedimento motivato, non le cancelli dal registro. Il Legislatore, infatti, non essendosi espresso in modo chiaro circa le ricadute conseguenti al decadimento dal regime di Onlus, ha permesso che si generasse un dubbio, cioè se le Regioni (o le Province) debbano provvedere subito a disporre la cancellazione, né la norma ha introdotto un automatismo per cui dall'esclusione della qualifica di Onlus consegue per effetto la cancellazione dal registro del volontariato: sarà dunque necessario attendere l'emissione del provvedimento di cancellazione da parte dell'organo competente.

Questo non esclude la possibilità che l'Agenzia delle Entrate invii una richiesta 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 caso.

## **5.2. RENDICONTAZIONE E SCHEMI DI BILANCIO**

Il Legislatore, a fronte dell'obbligo di formazione del bilancio per gli organismi di volontariato non ha mai fornito principi contabili per gli enti non profit, né ha disposto il rinvio all'applicazione dei principi contenuti nel Libro V del Codice Civile.

L'Agenzia per le Onlus – 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 – nel maggio 2008 ha approvato un documento contenente delle Linee Guida e schemi di bilancio per gli enti non profit individuando tra questi anche le organizzazioni di volontariato.

Il CSVnet ha, inoltre, presentato nel mese di giugno 2009 una proposta contenente 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.

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

**27 Sulle conseguenza della perdita della qualifica di organizzazione di volontariato vedi infra par.7.2.**

### **5.2.1. 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:*

*\_ Lo schema di rendiconto finanziario in linea con quanto indicato dall'Agenzia per le Onlus e plasmato sulle peculiarità gestionali delle organizzazioni di volontariato;*

*\_ Lo schema di situazione patrimoniale che, coerentemente con le previsioni dell'Agenzia per le Onlus, integri le informazioni finanziarie con le indicazioni circa le poste di natura patrimoniale;*

*\_ La nota integrativa semplificata (facoltativa);*

*\_ La relazione di missione;*

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

*\_ Lo schema di bilancio proposto dall'Agenzia per le Onlus e composto da stato patrimoniale e rendiconto di gestione;*

*\_ La nota integrativa con i contenuti proposti nelle linee guida dell'Agenzia per le Onlus;*

*\_ Il bilancio sociale secondo le linee guida sui bilanci sociali di CSVnet.*

*Le piccole organizzazioni di volontariato che non superano i 20.000 euro, in base ai modelli di riferimento adottati dal CSVnet, utilizzano schemi di bilancio ancora più semplificati. In particolare l'adozione di uno schema di rendiconto finanziario e di una scheda di attività sociale che recepisce al suo interno anche la nota integrativa semplificata (prevista dalle Linee Guida contabili dell'Agenzia per le ONLUS).*

*Si segnala che la Giunta Regionale del Veneto - nell'ottica di agevolare le organizzazioni di volontariato nel rispetto del principale obbligo derivante dall'iscrizione al registro del volontariato, ossia di sottoporre all'ufficio registrante un rendiconto/bilancio consuntivo e/o una relazione relativa alle attività svolte - ha approvato, sulla base dei modelli proposti dall'Agenzia per le Onlus, uno schema<sup>28</sup> di bilancio per le Organizzazioni di Volontariato. Tale modello non presenta delle differenziazioni rispetto al livello di entrate annuali delle Organizzazioni di Volontariato. In particolare tali schemi contengono tra le voci previste l'evidenziazione delle entrate derivanti dalle attività produttive al fine di poter valutare con facilità l'effettiva marginalità delle stesse. Le presenti Linee Guida per espressa volontà delle regioni prevedono la necessità che le organizzazioni presentino il bilancio effettuando tale evidenziazione.*

## **6. I CONTROLLI SULLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO**

*Il disposto di cui al primo comma dell'art. 6 della legge quadro sul volontariato delega le Regioni e le Province Autonome all'istituzione e alla tenuta dei relativi registri. Il terzo comma dell'art 6 configura in capo alle organizzazioni di volontariato un diritto (e non un obbligo) all'iscrizione, il quale si presenta come una scelta che l'ente può fare per accedere ad un determinato regime agevolativo: benefici fiscali, convenzioni con enti pubblici, nonché accesso a finanziamenti.*

*Gli uffici registranti accertano che le organizzazioni di volontariato richiedenti siano in possesso delle caratteristiche delineate dalla legge quadro. 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.*

*28 Tale modello con il relativo provvedimento di approvazione è consultabile sul sito della Regione Veneto.*

*In tema di controlli le principali difficoltà per un corretto svolgimento dell'attività di vigilanza da parte degli uffici competenti sono dovute ad una cronica carenza di personale, di risorse economiche e di tempo che non consente di svolgere controlli che non siano meramente formali. Non agevola, inoltre, la mancanza di una precisa procedura di revisione definita dalla normativa. Occorre da ultimo distinguere tra le attività di controllo - caratterizzata dall'analisi dei documenti inviati periodicamente dalle organizzazioni di volontariato - rispetto all'attività di vigilanza - intesa come visite ed ispezioni in loco - che non risulta essere praticata in via ordinaria e sulla quale, in taluni casi, si argomenta se tale potere sia riconosciuto alle Regioni.*

*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. Le problematiche sopra evidenziate creano, tuttavia, alcune difficoltà. Infatti, laddove non siano state adottate metodologie di controllo approfondite e regolari nel tempo è ostacolata la possibilità di riscontrare le eventuali incongruenze tra le previsioni normative e le attività svolte dalle organizzazioni iscritte, con la conseguenza che i registri corrono il rischio di essere percepiti come un mero elenco di organizzazioni sulle quali grava più di un'incognita e non degli efficaci strumenti di rappresentazione delle corrette organizzazioni di volontariato.*

## **6.1. REVISIONE DEL REGISTRO**

*La verifica del mantenimento dei requisiti comprovati in fase di iscrizione è effettuata nei tempi e secondo le modalità previste dalle singole normative regionali o provinciali sulla base di quanto previsto al quarto comma dell' art. 6 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."*

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

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

*In particolare, le organizzazioni di volontariato devono:*

*\_ Inviare nei tempi e con le modalità previste dalla normativa regionale (o provinciale) o da singoli atti la documentazione necessaria affinché gli uffici registranti 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;*

*\_ Comunicare all'ufficio registrante 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 di informazioni da trasmettere tempestivamente - indipendentemente dagli adempimenti previsti per le revisioni periodiche - agli uffici registranti;*

*\_ 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;*

*\_ Assicurare i propri aderenti volontari<sup>29</sup> come previsto all'art. 4 della l. 266/91;*

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

*Le presenti Linee Guida propongono – quale strumento adottato ai fini di verificare il mantenimento dei requisiti formali e sostanziali – l'utilizzo di una scheda realizzata e approvata nel corso dei lavori . Tale scheda il cui utilizzo permette di raccogliere in modo omogeneo i dati riguardanti gli enti, si compone di una parte anagrafica per la cui verifica si rimanda al paragrafo n. 3 delle presenti Linee Guida, mentre per la restante parte la scheda risulta allegata in calce alle linee guida.*

*L'efficacia della scheda viene, inoltre, rafforzata dalla richiesta di inoltro della stessa con la firma in calce del legale rappresentante ai sensi del D.Lgs. n. 445 del 2000 art. 17, ovvero con valore di dichiarazione sostitutiva di certificazione che conferisce alle dichiarazioni sottoscritte un valore di veridicità fino a querela di falso e con riflessi di responsabilità anche penale a chi le sottoscrive.*

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