

Le organizzazioni di volontariato dopo la riforma

Le organizzazioni di volontariato con l'abrogazione della L. 266/91 trovano ora la loro disciplina unicamente nel Codice del Terzo settore che dedica loro anche delle specifiche disposizioni. Le ODV presentano alcune caratteristiche nuove che devono essere conosciute e integrate nei rispettivi statuti per adempiere alla richiesta di adeguamento da deliberare entro il prossimo 3 agosto e prodromica alla trasmigrazione automatica di questi enti nel RUNTS. Questo lavoro si propone di approfondire i nuovi aspetti delle ODV e di rispondere alle eventuali problematiche che dovessero emergere nella fase di modifica e di applicazione delle novità normative.

Maria Nives IANNACCONE*

1. Introduzione

Tra le novità introdotte dal DLgs. 3.7.2017 n. 117 (Codice del Terzo settore) vi è l'abrogazione quasi totale delle disposizioni contenute nella L. 11.8.1991 n. 266, rubricata "Legge quadro sul volontariato" e recante, nel nostro ordinamento, la disciplina generale in materia di organizzazioni di volontariato (in sigla anche ODV).

Il comma 1 dell'art. 102 del DLgs. 117/2017, infatti, esordisce con l'abrogazione della L. 266/91 "salvo quanto previsto nei successivi secondo, terzo e quarto comma", dove si trovano **prorogati i termini di abrogazione** per alcuni specifici argomenti, inerenti in particolare:

- **l'esclusione dal campo di applicazione IVA** per le operazioni effettuate dalle ODV e l'e-

scclusione dal reddito delle attività marginali (art. 8 comma 2 primo periodo e comma 4 della L. 266/91); norma che resterà in vigore sino al "periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'articolo 101, comma 10, e, comunque, non prima del periodo di imposta successivo (quello) di operatività" del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS);

- **la tenuta dei registri delle ODV** istituiti da Regioni e Province autonome (art. 6 della L. 266/91); norma che resterà in vigore sino alla operatività del RUNTS;
- **il Fondo per il volontariato** (art. 12 comma 2 della L. 266/91); norma che resterà in vigore sino alla efficacia del decreto del ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art.

* Notaio - Coordinatrice della Commissione Massime del Terzo settore del Consiglio Notarile di Milano e componente esterna della Commissione del Terzo settore del Consiglio Nazionale del Notariato

103 del DLgs. 117/2017¹ finalizzato all'attuazione di quanto previsto dal precedente art. 73. Pertanto, dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore avvenuta il 3 agosto 2017, ferma restando la perdurante vigenza in via transitoria delle disposizioni della L. 266/91 sopra indicate, la disciplina di riferimento in materia di organizzazioni di volontariato è tutta contenuta nello stesso CTS.

Si distingue una disciplina di carattere particolare, applicabile alle sole organizzazioni di volontariato e racchiusa nelle disposizioni di cui al titolo V, capo I (artt. 32, 33 e 34) e al titolo X, capo II (art. 84 in materia fiscale); una disciplina inerente solo ODV e APS che regola il regime forfettario per le attività commerciali svolte da ODV e APS (art. 86); l'anticipazione di alcune norme di natura fiscale a decorrere dal 1° gennaio 2018 (art. 104 comma 1) nonché una disciplina di carattere generale dettata per gli enti del Terzo settore che si applica alle organizzazioni di volontariato nei limiti di compatibilità.

Le ODV infatti fanno parte della più ampia categoria degli Enti del Terzo settore individuati, nelle loro principali caratteristiche, dall'art. 4 del DLgs. 117/2017; più precisamente, divenuta pienamente operativa l'intera riforma, **non esisteranno più ODV che non siano ETS**. Fatta questa precisazione si comprende come l'art. 3 del DLgs. 117/2017, nello stabilire la gerarchia delle norme applicabili agli ETS, precisa che *in primis* si applicano le norme particolari, dettate per enti che abbiano una disciplina specifica, in mancanza le norme del CTS e, per quanto non contemplato, quelle del Codice civile, queste ultime due in quanto compatibili e non in deroga con le prime.

2. Finalità e attività delle ODV a seguito della abrogazione della L. 266/91

L'ormai abrogato art. 3 comma 1 della L. 266/91 definiva le organizzazioni di volontariato come *"ogni organismo liberamente costituito al fine di svolgere l'attività di cui all'art. 2, che si avvalga in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti"*. L'art. 2 ivi richiamato definiva l'attività di volontariato come quell'attività *"prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà"*.

Dopo l'entrata in vigore del CTS le organizzazioni di volontariato, rientrando nella più ampia categoria di "Enti del Terzo settore" devono averne le medesime finalità, come individuate nella legge delega 6.6.2016 n. 106, e le medesime caratteristiche; anche le ODV devono essere enti *"costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria, o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore"*.

La riforma non muta nella sostanza il fine perseguito dalle ODV, che resta uno **scopo di natura solidaristica e di interesse collettivo**, tuttavia nel circoscrive l'ambito di operatività, individuando all'art. 5 del DLgs. 117/2017 un elenco di attività che il legislatore ha qualificato come coerenti

1 Che apporterà le variazioni di bilancio necessarie all'attuazione dell'apposito capitolo di spesa da iscriversi nello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel programma *"Terzo settore e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni"* a sostegno delle attività di ODV, di associazioni di promozione sociale (APS) nonché per contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali.

rispetto alle finalità proprie degli ETS e pertanto anche delle ODV.

L'art. 32, nell'indicare le attività esercitate dalle ODV, inserisce un inciso rilevante² laddove stabilisce che questi enti svolgano la loro attività **prevalentemente in favore di terzi**. Questa è infatti una delle caratteristiche che distingue le ODV dalle associazioni di promozione sociale, la cui attività è svolta di norma a favore dei propri associati o di loro familiari, anche se non è escluso che possa essere esercitata anche a favore di estranei.

Malgrado la dizione utilizzata dal legislatore nell'art. 5, "*si considerano di interesse generale[...] le attività aventi ad oggetto[...]*", si è indotti a ritenere che il novero delle ventisei attività ivi individuate debba reputarsi **tassativo**, alla luce del disposto di cui al comma 2 dello stesso articolo che prevede la possibilità di aggiornare il novero delle attività esercitabili tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché della dizione del comma 1 del successivo art. 6 dove si consente l'esercizio di attività differenti da quelle elencate nell'art. 5, solo ove sussistano le condizioni per considerarle come "*diverse*" secondo la disciplina contenuta nel medesimo articolo. Anche dalla lettura della relazione al CTS, la quale, pur non avendo portata normativa, può aiutare a capire le intenzioni del legislatore, sembra emergere la convinzione che non ci sia spazio per ritenere accettabili altre attività: "*L'elenco delle attività è esaustivo nel senso che solo le attività elencate costituiscono attività di interesse generale ai fini del codice*".

Rispetto al passato, il legislatore è intervenuto circoscrivendo l'ambito di operatività delle ODV

mediante l'individuazione di un **requisito** che possiamo definire **di natura qualitativa**, individuando espressamente e tassativamente il tipo di attività che gli enti del Terzo settore e, nel caso che interessa, le organizzazioni di volontariato, debbano esercitare per poter essere qualificate come tali. Diversamente, l'ormai abrogato disposto di cui all'art. 2 della L. 266/91 individuava l'ambito di operatività delle ODV riferendosi esclusivamente alle modalità di esercizio dell'attività lavorativa prestata dai volontari; in passato quindi le ODV potevano esercitare qualsiasi tipo di attività, a condizione che questa venisse condotta secondo le modalità definite al citato art. 2 della L. 266/91; **diversamente, oggi le ODV possono esercitare solo le attività espressamente previste dal legislatore e devono farlo in via esclusiva e principale con le forme indicate al precedente art. 4**³. L'elencazione delle tipologie contenuta nell'art. 5 comprende tutte le attività che gli enti non profit già storicamente svolgono ed include attività che possiamo definire nuove, in cui gli ETS possono avere un ruolo fondamentale per la promozione dell'interesse generale come, ad esempio, la riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata. Tale elencazione, se pur disomogenea in termini di classificazioni, è caratterizzata da categorie generali, da categorie più specifiche e da attività con specifici riferimenti normativi, con la conseguenza che potrebbe essere difficoltoso circoscrivere il reale ambito di azione degli enti. Anche lo sport dilettantistico rientra tra le attività esercitabili da parte degli ETS e di conseguenza da parte di ODV, in forma di "organizza-

2 Art. 32 co. 1 del DLgs. 117/2017: "*Le organizzazioni di volontariato sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre organizzazioni di volontariato, per lo svolgimento prevalentemente in favore di terzi di una o più attività di cui all'articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati*".

3 "*[...] in forma di azione volontaria, o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi [...]*".

zione e gestione" di attività non professionistiche. Per le attività che rientrano tra quelle enunciate nell'art. 5 esiste una presunzione di interesse generale, sempre che siano svolte secondo le normative speciali che le disciplinano di caso in caso. Ad esempio, perché sia accettata come di interesse generale, l'attività di educazione e istruzione (lett. d del comma 1 dell'art. 5) deve essere esercitata secondo le forme ed i termini previsti dalla L. 28.3.2003 n. 53 ("*Legge delega che definisce i principi e criteri direttivi del sistema educativo di istruzione e formazione in Italia*") ed anche la clausola statutaria inerente l'attività dell'ente non può prescindere dal rispetto dell'art. 2 di quella legge, perché non può stabilire delle modalità di prestazioni educative difformi da quelle previste dallo stato.

Ed ancora: l'agricoltura sociale indicata con la lettera s) nel comma 1 dell'art. 5 dovrà essere finalizzata all'inserimento socio lavorativo di lavoratori con disabilità o svantaggiati, tali definiti dal Regolamento 651/2014 della Commissione Europea o dall'art. 4 della L. 381/91 (che disciplina le cooperative sociali) secondo le indicazioni dell'art. 2 della L. 141/2015 che detta disposizioni in materia di agricoltura sociale; si tratta di un'attività che deve essere esercitata da imprenditori agricoli e la clausola statutaria che la disciplina dovrà indicare, ove si intenda esercitarle, le eventuali attività connesse già previste dalla stessa norma, come – tra le altre – la salvaguardia della biodiversità, le terapie mediche psicologiche o riabilitative finalizzate a migliorare situazioni di salute di soggetti interessati anche mediante ausilio di animali.

Altre attività sono già precisamente individuate dallo stesso art. 5, senza riferimento a norme esterne al CTS, come ad esempio l'attività com-

merciale prevista alla lett. o) del comma 1 dell'art. 5, soggetta a condizioni imprescindibili e prestabilite dallo stesso decreto.

Per esigenze di chiarezza e per una più immediata comprensione del settore di attività dell'ente anche da parte dell'autorità preposta al controllo, nella clausola statutaria è opportuno riprendere la dizione relativa alla **attività esercitata** come riportata dal CTS⁴.

L'art. 32 parla di "*una o più attività di cui all'art. 5*", pertanto la ODV può svolgere **congiuntamente attività diverse** purché rientrino tra quelle che il legislatore ha considerato di interesse generale.

Molte delle attività elencate nell'art. 5 possono essere definite contigue e pertanto consentono di essere esercitate congiuntamente mantenendo una coerenza di scopo, come ad esempio gli interventi e servizi sociali e le prestazioni socio-sanitarie: risulta evidente che l'esercizio di tali attività possa sommarsi e amalgamarsi, sovrapporsi e in parte confondersi.

Qualora invece si intendessero abbinare **attività completamente differenti**, come la tutela del patrimonio culturale e la cura di procedure per l'adozione internazionale, sarebbe opportuno utilizzare la stessa cautela necessaria per la redazione delle clausole statutarie inerenti l'oggetto sociale delle società lucrative, in modo da evitare che la previsione di una serie di attività eterogenee ne determini l'assoluta genericità o anche l'indeterminatezza.

Pertanto, potremmo ritenere legittima una clausola statutaria di ODV che individui più d'una delle attività previste dal legislatore, le quali tuttavia abbiano tra loro un **nesso di scopo** che le renda coerenti. Le indicazioni inerenti le attività devono essere fatte con un grado di **specificazione** e

4 La circ. Min. Lavoro 27.12.2018 n. 20 consiglia persino il richiamo alla lettera dell'art. 5 cui corrisponde l'attività esercitata. Si veda in merito alla circolare in commento ed alle relative modifiche statutarie Riccardelli N. "Gli adeguamenti statutarî degli ETS dopo il decreto correttivo e la circolare del Ministero del Lavoro del 27 dicembre 2018", in *questa Rivista*, 1, 2019, p. 6 ss.

chiarezza da risultare comprensibile a chiunque entri in contatto con l'ente nel rispetto di quel criterio di trasparenza che caratterizza la riforma. La ODV può esercitare anche **attività non comprese** tra quelle elencate nell'art. 5 del DLgs. 117/2017 purché si tratti di attività consentite dallo statuto, "**secondarie e strumentali**" rispetto a quelle di interesse generale che l'ente si propone di perseguire in via principale. La L. 266/91 non disponeva alcunché al riguardo, mentre il DLgs. 460/97 consentiva alle ONLUS di esercitare unicamente le attività "**direttamente connesse**" a quella principale, stabilendo un limite molto più circoscritto rispetto alla dizione in esame; appare comunque evidente che non potranno prevedersi attività completamente estranee a quella di interesse generale, ma unicamente quelle collegate strumentalmente a questa al fine di favorirla⁵. Un decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali definirà i criteri ed i limiti di tali attività, anche stabilendo una proporzione tra le risorse investite nell'attività principale e quelle dedicate alle attività diverse (probabilmente in termini quantitativi come stabilito per le imprese sociali). In attesa del chiarimento ministeriale, negli statuti si può cominciare a prevedere un elenco di queste ultime aventi le caratteristiche indicate dall'art. 6 del DLgs. 117/2017.

La citata circ. ministeriale n. 20/2018 suggerisce, in attesa del decreto attuativo, di fare una generica affermazione sulla possibilità dell'esercizio di attività diverse, conferendo all'organo amministrativo la competenza statutaria di individuarle in modo più specifico secondo le necessità emergenti dalla reale operatività della ODV⁶.

Le ODV possono anche organizzare **attività di**

raccolta fondi purché quanto reperito sia utilizzato unicamente per finanziare le (loro) proprie attività e non trasferito a favore di altri soggetti, anche se enti non profit.

L'art. 7 del DLgs. 117/2017 stabilisce questa possibilità per tutti gli ETS ammettendo che questi possano avvalersi di forme organizzate di raccolta, anche mediante sollecitazione al pubblico, cessione di beni o prestazione di servizi di modico valore, impiegando a tal fine risorse proprie o di terzi incluso il personale volontario e dipendente. Anche la raccolta fondi deve essere realizzata nel rispetto dei principi di trasparenza, correttezza e verità che sostengono l'intera riforma e che sono dettati per garantire i terzi, siano essi benefattori o *stakeholders*, che entrino in contatto con l'ETS. Si attendono le linee guida che verranno adottate in materia con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali. Trattandosi di una facoltà concessa a tutti gli ETS, per esercitarla **non si ritiene necessario che sia riportata in modo esplicito nello statuto della ODV**⁷.

3. Le particolarità della struttura associativa: forma, denominazione sociale, numero e tipologia dei soci, principio di democraticità e non discriminazione negli statuti

Gli enti in commento non hanno cambiato la definizione della loro categoria che è rimasta "organizzazioni di volontariato" (in sigla ODV), anche se tale

5 Diversa previsione invece troviamo per le imprese sociali, le quali potranno svolgere qualsiasi ulteriore attività diversa da quella esercitata in via stabile e principale, purché i relativi ricavi siano inferiori al 30% dei ricavi complessivi dell'impresa sociale. Non è richiesto alcun rapporto di strumentalità tra l'attività principale e quelle diverse, ma solo il rispetto del limite quantitativo (art. 2 co. 3 del DLgs. 112/2017).

6 Ma sul punto si consiglia di leggere quanto acutamente osservato dal Riccardelli N., cit., p. 15.

7 In tal senso anche la circ. 20/2018, sopra richiamata.

definizione ha perso la originaria coerenza. Infatti l'art. 3 della L. 266/91 rimetteva alla discrezionalità degli operatori l'individuazione della forma giuridica dell'ente ritenuta più opportuna per il perseguimento delle finalità di carattere solidaristico: da qui la locuzione "organizzazioni". L'art. 32 del CTS invece dispone che le organizzazioni di volontariato debbano essere **costituite unicamente in forma di associazione riconosciuta o non riconosciuta**.

È necessario che all'ente partecipino in qualità di associati un numero non inferiore a sette persone fisiche ovvero a tre organizzazioni di volontariato. Il DLgs. 3.8.2018 n. 105 (portante disposizioni integrative e correttive al DLgs. 117/2017) ha inserito un nuovo comma all'art. 32 precisando che qualora, successivamente alla costituzione dell'ente, venisse meno il **numero minimo** di associati richiesto dalla legge, si rende necessaria la loro reintegrazione entro un anno, ovvero la iscrizione dell'ente ad altra sezione del RUNTS, pena la cancellazione della ODV da quello stesso Registro. Dal momento che l'iscrizione costituisce una delle caratteristiche essenziali per essere ODV (art. 4 del DLgs. 117/2017), la relativa cancellazione comporta il venir meno di questa qualifica, con la conseguenza che l'ente depennato, se non provvede all'iscrizione ad altra sezione, diventerà associazione "ordinaria" regolata dal codice civile. Si fa notare come l'obbligo di reintegrare il numero minimo degli associati riprenda quasi esattamente quanto dettato in tema di cooperative dal comma 3 dell'art. 2522 c.c.

Salvo espressa previsione nell'atto costitutivo, è ammessa la partecipazione alle ODV, in qualità di associati, anche di **enti di natura diversa**, a condizione che si tratti o di enti del Terzo settore oppure

di enti che siano comunque senza scopo di lucro⁸; inoltre, i predetti enti non potranno superare il limite quantitativo del **50%** rispetto alle ODV già associate. Lo statuto può individuare dei requisiti soggettivi per assumere la qualifica di associato, in mancanza dei quali la domanda di ammissione deve essere respinta dall'organo amministrativo o da quel diverso soggetto individuato dallo statuto come competente all'ammissione dei nuovi associati. Per escludere ogni ipotesi di discriminazione, è necessario che i requisiti richiesti siano coerenti con le finalità perseguite e con le reali esigenze dell'ente in rapporto alla sua attività e di ciò è opportuno fare menzione nello statuto.

Quale ultimo requisito di carattere formale, il comma 3 dell'art. 32 del DLgs. 117/2017 stabilisce che le ODV indichino nella propria denominazione la **locuzione "organizzazione di volontariato"** oppure l'acronimo ODV. È una novità non contenuta nella precedente disciplina e che conferma quella necessità di trasparenza che abbiamo più volte evidenziato. A conferma di ciò il comma 3 dell'art. 91 del DLgs. 117/2017 stabilisce una **sanzione amministrativa** pecuniaria per chiunque utilizzi la locuzione "organizzazione di volontariato" o l'acronimo ODV in modo illegittimo.

La Massima n. 2 della Commissione Massime del Terzo settore istituita dal Consiglio Notarile di Milano, nel chiedersi se l'obbligo di indicare nella denominazione la locuzione e l'acronimo che contraddistinguono le ODV si aggiunga o si sostituisca a quello generale di tutti gli ETS (di indicare nella propria denominazione la locuzione "Ente del Terzo settore" o il corrispondente acronimo), riconosceva che la norma contenuta all'art. 32 comma 3⁹ appare porsi in rapporto di specialità, e non di

8 Ricordiamo, in proposito, che per gli enti non profit resta aperta la possibilità di restare fuori dalla nuova categoria di ETS, sottraendosi alla relativa disciplina; gli enti che facessero questa scelta resterebbero regolamentati dalle norme del Codice civile contenute negli artt. dal 14 al 42.

9 Così come quelle in tema di denominazioni delle associazioni di promozione sociale, degli enti filantropici, delle imprese sociali.

eccezionalità, rispetto alla disposizione contenuta nell'art. 12 del DLgs. 117/2017¹⁰. Sicché **le denominazioni speciali dovrebbero aggiungersi**, e non sostituirsi, a quella generale di "Ente del Terzo settore". Dal momento che non possono esistere organizzazioni di volontariato che non siano Enti del Terzo settore, la relativa denominazione particolare (e il relativo acronimo) è già sufficiente ad assolvere anche la funzione informativa generale richiesta dall'art. 12, la quale pertanto potrà non essere utilizzata¹¹. Anche la circ. Min. Lavoro 27.12.2018 n. 20 si è espressa nel senso qui sostenuto considerando **facoltativo** per le ODV aggiungere la locuzione "Ente del Terzo settore" o l'acronimo ETS nella loro denominazione.

L'ormai abrogato disposto di cui al comma 3 dell'art. 3 della L. 266/91 individuava in modo espresso, fra i requisiti organizzativi delle ODV, l'adozione di una struttura democratica. Nella disciplina particolare dettata per le ODV non appare alcun riferimento alla **democraticità**; ed anche nell'intero testo del CTS il principio è molto più sfumato. La parola "*democraticità*" è citata nell'art. 25, nell'ambito delle disposizioni generali applicabili a tutti gli ETS che assumano la forma di associazioni o fondazioni, perché costituisca il principio cui devono ispirarsi gli statuti delle associazioni di grandi proporzioni nel disciplinare

le competenze assembleari in modo difforme da quelle dettate dalla legge. Ed anche l'art. 21, nell'elencare gli elementi che deve contenere l'atto costitutivo delle associazioni, in materia di ammissione di nuovi associati, usa i termini "*criteri non discriminatori*". Il legislatore individua come limite alla discrezionalità dei privati quello del rispetto del principio della pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati. Affiora quindi in più punti del CTS il principio di democraticità pur se non espressamente contenuto nelle disposizioni dettate per le ODV. Anche la legge delega 106/2016 indicava come principi direttivi generali dei decreti di attuazione il riconoscimento, il favore e la garanzia del più ampio esercizio del diritto di associazione, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di "*partecipazione democratica*".

Vigenti la L. 266/91 e il DLgs. 460/97¹² si è creata una prassi che ha identificato alcune **clausole** spesso contenute negli statuti come **antidemocratiche**. In sede di verifica della sussistenza e della permanenza dei requisiti necessari per ottenere l'iscrizione nei registri delle organizzazioni di volontariato¹³ e nell'anagrafe delle ONLUS¹⁴, le Regioni, le Province autonome e l'Agenzia delle Entrate, in applicazione del criterio di uniformità del rapporto associativo (art. 10 comma 1 lett. h del DLgs. 460/97, puntualmente ripreso nell'art.

10 Art. 12 "Denominazione sociale" – "1. La denominazione sociale, in qualunque modo formata, deve contenere l'indicazione di ente del Terzo settore o l'acronimo ETS. Di tale indicazione deve farsi uso negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico.

2. La disposizione di cui al comma 1 non si applica agli enti di cui all'articolo 4, comma 3.

3. L'indicazione di ente del Terzo settore o dell'acronimo ETS, ovvero di parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli, non può essere usata da soggetti diversi dagli enti del Terzo settore".

11 La massima continua precisando che: "A simili conclusioni era peraltro giunto il Ministero delle Finanze, nella sua Circolare n. 127/E del 19 maggio 1988, richiamata dalla Circolare 168/E del 26 giugno 1998, ove, con riguardo alle organizzazioni di volontariato, alle organizzazioni non governative e alle cooperative sociali, aveva affermato che tali enti non fossero obbligati ad inserire nella propria denominazione la locuzione «organizzazione non lucrativa di utilità sociale» o l'acronimo «ONLUS», come previsto in via generale per le «in ogni caso» organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi dell'art. 10, comma 8, D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460".

12 Ancora in vigore sino al periodo di imposta successivo all'autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 101 co. 10 e, comunque, non prima del periodo di imposta successivo quello di operatività del RUNTS.

13 Art. 6 della L. 266/91.

14 Art. 11 del DLgs. 460/97.

148 comma 8 del TUIR), hanno erroneamente ritenuto in violazione di questo principio la clausola con cui si stabiliva l'esistenza di più categorie di associati, non soltanto quando le differenze contenute nella disciplina di ciascuna categoria riguardavano diritti di partecipazione (quale ad esempio il diritto di voto attivo o passivo), ma anche qualora ci fossero soltanto diversità sul trattamento economico.

Ritengo che la riforma abbia rimosso ogni pregiudizio sulla **liceità di una clausola statutaria** di un'associazione ETS che preveda una **pluralità di categorie di associati**, sia perché la nuova disciplina non si esprime sulla uniformità di trattamento tra gli associati, per i quali chiede che vengano indicati i diritti e gli obblighi "*ove present*", ma stabilisce solo che i criteri per la loro ammissione debbano essere non discriminatori e coerenti con le finalità perseguite e l'attività svolta (art. 21 comma 1) sia perché, in modo esplicito, l'art. 26 comma 4 ritiene ammissibile l'esistenza di diverse categorie di associati. Ci sono numerosi casi in cui l'ente può aver bisogno di creare tali differenti tipologie quando lo richiedano esigenze di organizzazione interna legate a particolari attività, purché vengano disciplinate nel rispetto di quel principio di democraticità che, se pur non esplicitato, è sotteso all'intero CTS.

In particolare nelle ODV è naturale trovare, accanto alla categoria degli associati volontari, quella di associati che non prestino alcuna attività di volontariato oppure che la svolgano in modo occasionale e sporadico senza assumere quindi la qualifica di volontario, come identificata all'art.17 del DLgs. 117/2017. In proposito la legge non stabilisce che tra le eventuali categorie di associati debba esserci un rapporto quantitativo, come prevede invece per gli enti associati, ma stabilisce una prevalenza solo sul lavoro di cui la ODV deve avvalersi: "*in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati*".

Le medesime normative (DLgs. 460/97 e TUIR) stabiliscono che le clausole statutarie debbano garantire l'effettività del rapporto associativo, con espressa esclusione della temporaneità della partecipazione alla vita associativa, ed il diritto di voto agli associati o partecipanti maggiori di età per deliberare modifiche statutarie o per la nomina degli organi direttivi. Argomentando da tali disposizioni, le Autorità sopra indicate spesso non hanno ammesso la previsione statutaria con la quale si stabiliva la possibilità di **conferire deleghe** per esprimere il voto in assemblea.

Con la riforma il problema delle deleghe è superato perché l'art. 24 comma 3 del DLgs. 117/2017 ne disciplina l'utilizzo, stabilendo che ogni associato può farsi rappresentare da altro associato (con esclusione pertanto di un delegato estraneo all'associazione) il quale può rappresentare sino a tre associati, limite che si eleva a cinque per associazioni con un numero di associati non inferiore a cinquecento. È stabilito che ogni associato abbia diritto ad un voto (norma inderogabile), con la possibilità di prevedere un voto pesante, fino al massimo cinque voti, ma soltanto a favore di associati che siano anch'essi ETS.

Rimane aperto il problema se, in mancanza di un espresso divieto, sia o meno possibile prevedere nello statuto di un ETS e quindi anche di una ODV, la **partecipazione temporanea degli associati**. Il divieto era stato inserito per evitare che sotto la forma di ente non profit si esercitasse un'attività lucrativa caratterizzata proprio dalla momentaneità della fruizione del servizio. Di fatto, siccome la maggior parte degli statuti prevedono la cessazione del rapporto associativo in caso di inadempienza al pagamento della quota annuale, l'associato resta tale finché sia in regola con i versamenti. In ogni caso, anche se la *ratio* del divieto di temporaneità della partecipazione non è venuta meno, potrebbero esserci casi in cui sarebbe possibile prevedere per alcuni associati (ad esempio i volontari applicati ad un particolare progetto li-

mitato nel tempo) un limite temporaneo alla loro partecipazione, sempre che tale limite sia ben argomentato e rispondente a esigenze dell'attività dell'ente. Quanto alla **trasmissibilità della qualità di associato**, resta la previsione dell'art. 24 comma 1 c.c. che la vieta, salvo diversa norma statutaria.

4. Scelta degli amministratori, degli organi di controllo e relativi compensi

La disciplina particolare, contenuta nell'art. 34 del DLgs. 117/2017, individua fra i requisiti di **nomina degli amministratori** delle ODV, quello di essere persona fisica associata all'ente oppure **persona fisica** indicata, tra i propri aderenti, dagli enti associati. Questa disciplina deve integrarsi, nei limiti di compatibilità, con quella generale dettata agli artt. 25 e 26 del DLgs. 117/2017, che rimette alla **competenza inderogabile dell'assemblea** degli associati la nomina dei componenti dell'organo amministrativo, eccettuati i primi amministratori che sono nominati nell'atto costitutivo.

Per ricoprire la carica di amministratore di ODV, oltre alla mancanza di cause di ineleggibilità previste dall'art. 2382 c.c., lo statuto può individuare ulteriori requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza. Spesso infatti gli enti non profit hanno bisogno di nominare alle cariche sociali soggetti con specifiche competenze ed esperienze¹⁵. Inoltre gli statuti possono stabilire che uno o più amministratori debbano essere scelti tra le diverse categorie di associati, scelta che per le ODV potrebbe ricadere tra gli associati volontari. Qualora, malgrado la previsione statutaria, venisse nominato un soggetto privo dei

requisiti richiesti, questi decadrebbe dalla carica. Trattandosi di volontariato, confermando quanto già previsto dall'art. 3 comma 3 della L. 266/91, **agli amministratori non può essere attribuito alcun compenso**, salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate per l'attività prestata nell'esercizio della loro funzione. Tale disposizione deroga alla disciplina generale di cui all'art. 8 del DLgs. 117/2017 la quale riconosce, ai soggetti che rivestono cariche sociali all'interno degli ETS, una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

La **nomina dell'organo di controllo** è di **competenza assembleare** e nelle ODV si rende necessaria nella ipotesi di superamento per due esercizi consecutivi di due dei limiti individuati al comma 2 dell'art. 30 del DLgs. 117/2017. Come già largamente in uso, è opportuno prevedere le caratteristiche dell'organo di controllo nello statuto, anche se la sua nomina sia rimandata al verificarsi delle condizioni di legge, scegliendone la composizione (collegiale o monocratica) oppure la nomina o meno di supplenti. La nomina si rende altresì necessaria qualora, essendo l'ente dotato di personalità giuridica e iscritto nel Registro delle imprese, la ODV abbia costituito uno o più patrimoni destinati ad uno specifico affare, ai sensi dell'art. 2447-bis e ss. c.c., come previsto dall'art. 10 del DLgs. 117/2017. L'organo di controllo è chiamato a svolgere un ruolo di vigilanza e di controllo circa la conformità dell'operato dell'ente alle norme statutarie e legislative che lo regolano nonché circa l'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento. In particolare l'organo di controllo ha funzione di monitoraggio in ordine alla osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che l'ente si propone di perseguire. L'art. 30 espressamente

15 In proposito tale esigenza risulta palese ove si pensi alle esigenze di quegli enti che operano in campo socio assistenziale, o in campo sanitario.

richiama gli artt. 5, 6, 7 e 8 del DLgs. 117/2017, pertanto richiede che tale organo riservi una particolare attenzione sia all'attività realmente esercitata dall'ente, che deve mantenersi conforme al tipo di attività prevista dallo statuto tra quelle di cui all'art. 5, sia alle attività diverse soggette ai limiti individuati dall'art. 6, sia alle modalità di raccolta dei fondi. L'organo di controllo è altresì chiamato a vigilare sulla corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 8 con riferimento al divieto di distribuzione di utili e avanzi di gestione anche nelle forme indirette ivi elencate. L'obbligo di vigilanza demandato all'organo di controllo fa espresso riferimento al DLgs. 8.6.2001 n. 231 che disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reati posti in essere dai loro amministratori, dirigenti o dipendenti, nell'interesse e/o a vantaggio dell'Ente stesso.

Tutti i soggetti che partecipano alla gestione, al controllo interno e alla revisione dei conti dell'ente, ivi compresi i direttori generali, sono **responsabili** verso l'ente, gli associati ed i creditori sociali secondo le norme dettate per le società per azioni (art. 28 del DLgs. 117/2017). È evidente l'appesantimento nella gestione delle ODV che sarà particolarmente avvertita da quelli di modeste dimensioni; tuttavia bisogna sempre ricordare che il legislatore ha dovuto dettare una normativa unitaria da applicare sia a piccole ODV che a realtà economiche importanti per struttura e per la ricaduta della loro attività sul territorio, alle quali è perfettamente proporzionale la disciplina della responsabilità degli organi interni prevista per le spa. Tali disposizioni rispondono inoltre a quella esigenza di trasparenza più volte confermata nello stesso Codice.

Infine, nel caso in cui la ODV fosse tenuta a redigere il **bilancio sociale** (ai sensi dell'art. 14 del DLgs. 117/2017 comprensivo dell'esito del monito-

raggio svolto) l'organo di controllo deve attestare che lo stesso sia stato redatto in conformità alla disciplina prevista dallo stesso art. 14.

Per quanto attiene ai requisiti di nomina, si applicano le cause di ineleggibilità e di decadenza previste dall'art. 2399 c.c.; in caso di organo di controllo collegiale, almeno uno dei componenti deve possedere i requisiti previsti dal comma 2 dell'art. 2397 c.c.: essere revisore legale dei conti iscritto nel relativo registro, oppure professionista iscritto ad uno degli albi professionali individuati dal Ministro della Giustizia, o ancora avere la qualifica di professore universitario di ruolo in materie giuridiche o economiche. Ne deriva che l'organo monocratico non possa che essere scelto tra questi soggetti.

I componenti dell'organo di controllo **possono essere remunerati** soltanto se in possesso dei requisiti di cui all'art. 2397 c.c.; per gli altri si ammette esclusivamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, nell'esercizio delle attività finalizzate allo svolgimento della loro funzione (art. 34 ultimo comma).

Qualora siano superati, per due esercizi consecutivi, due dei limiti di cui all'art. 31 comma 1 del DLgs. 117/2017, la **nomina di un revisore legale dei conti** o di una società di revisione è obbligatoria. La revisione può essere affidata, se espressamente previsto nello statuto, all'organo di controllo (anche se monocratico), ma in tal caso lo stesso deve essere costituito da revisori legali iscritti nell'apposito registro.

In ogni caso, la nomina del revisore legale dei conti è obbligatoria quando sia stato costituito un patrimonio destinato ad uno specifico affare, ai sensi dell'art. 2447-bis e ss. c.c. Si è ritenuto che, trattandosi di norma di carattere speciale, la revisione legale dei conti in questo caso non possa essere affidata all'organo di controllo¹⁶.

16 In tal senso la circ. 20/2018, cit.

5. Risorse umane e risorse economiche delle organizzazioni di volontariato

Il CTS ha dedicato il titolo III (comprensivo degli artt. 17, 18 e 19) al volontariato. Il ricorso quindi alle prestazioni gratuite e spontanee di chi vuole perseguire il bene comune partecipando ad attività di interesse generale, non è più limitato alle ODV, ma al contrario costituisce un'importante risorsa per tutti gli ETS, ivi comprese le imprese sociali. Un articolo in specie (art. 19) si occupa della promozione della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani, prevedendo il riconoscimento in ambito scolastico e lavorativo delle competenze acquisite in qualità di volontario.

Anche per le ODV quindi la **figura del volontario** è disciplinata dagli artt. 17 e 18 del DLgs. 117/2017, per la cui stesura il legislatore si è avvalso in larga misura della precedente L. 266/91. Vi è contenuta la definizione di volontario come del soggetto che, *"per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà"*. Quando tale attività è esercitata in modo non occasionale, l'ente deve iscrivere i volontari di cui si avvale in un apposito **registro**; in particolare tutte le ODV, che per definizione si avvalgono in modo prevalente dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati, saranno tenute ad avere questo registro.

Si conferma¹⁷ che **l'attività del volontario non**

è compatibile con alcuna forma di rapporto di lavoro subordinato o autonomo e con ogni altro rapporto retribuito con l'ente per il quale svolge la sua attività¹⁸.

Le ODV possono avvalersi del lavoro di volontari direttamente associati, di volontari che partecipino ad enti associati, siano essi ODV o altri enti non profit, nonché di volontari non associati, purché prevalga il lavoro dei primi due. Il trattamento tuttavia sarà per tutti quello disciplinato dal titolo III, artt. 17 e 18 del DLgs. 117/2017.

Quanto alla retribuzione, si riportano esattamente le parole già contenute nella precedente disciplina: l'attività del volontario, sia occasionale che continuativa, non può essere retribuita in alcun modo, neanche dal beneficiario; allo stesso possono essere **rimborsate** dalla ODV le sole **spese effettivamente sostenute e documentate**. Si esclude qualsiasi rimborso spese di tipo forfettario. Tuttavia il legislatore, consapevole che bisogna ogni giorno affrontare il problema di piccoli esborsi spesso anticipati dai volontari, ammette che questi ricevano rimborsi limitati nel valore e nel genere dietro un'autocertificazione resa ai sensi del DPR 445/2000, e soltanto qualora l'organo sociale competente abbia deliberato sulla tipologia delle spese e sulle attività per le quali è concessa questa possibilità di rimborso. Il limite quantitativo è molto esiguo trattandosi di importi che non possono superare i 10 euro giornalieri e i 150 euro mensili; inoltre la norma è comunque di complessa applicazione soprattutto per gli enti poco strutturati e probabilmente avrà scarsa diffusione, aprendo la possibilità al compimento di piccoli illeciti commessi da soggetti che spendono il proprio tempo e le proprie energie per una causa di interesse comune. Confermando quanto già contenuto nella L.

17 Perché già previsto dall'art. 2 co. 3 della L. 266/91.

18 Si veda in materia anche Costa A. "La legislazione del lavoro dopo la riforma del Terzo settore", in *questa Rivista*, 4, 2017, p. 136 ss.

266/91, i volontari devono essere **assicurati contro gli infortuni e le malattie** cui possono essere esposti a causa della loro prestazione lavorativa, ed anche per la responsabilità civile verso i terzi; in caso di convenzioni stipulate tra enti pubblici e ODV, la copertura assicurativa dei volontari è a carico dell'ente con cui è stipulata la convenzione. I volontari che siano lavoratori subordinati (ovviamente presso aziende terze) possono anche fruire di flessibilità dell'orario di lavoro, compatibilmente con l'organizzazione aziendale cui partecipano.

Ai sensi dell'art. 33 del DLgs. 117/2017, le ODV possono assumere lavoratori dipendenti o avvalersi dell'opera di prestatori di lavoro autonomo o di altra natura, entro i limiti necessari a garantire il regolare funzionamento dell'ente, ovvero nei limiti che occorrono a qualificare o specializzare l'attività svolta dal medesimo; la norma è ripresa in pieno da quella contenuta nel comma 4 dell'art. 3 della L. 266/91. La novità è costituita dal limite del numero dei lavoratori impiegati che non può mai essere superiore al cinquanta per cento dei volontari che prestano la propria attività nell'ente e ciò coerentemente alla prevista prevalenza del ricorso al lavoro dei volontari propri associati o delle persone aderenti agli enti associati, rispetto al lavoro remunerato o a quello di volontari non associati.

Al fine di non incorrere nel divieto di distribuzione indiretta di utili, la retribuzione dei lavoratori che prestano la propria attività presso la ODV a qualsiasi titolo (lavoro dipendente, autonomo o altro), dovrà attenersi ai limiti di cui all'art. 8 comma 3 lett. b) del DLgs. 117/2017 e pertanto non potrà essere superiore del 40% rispetto alle retribuzioni e compensi previsti, per le medesime qualifiche, dai contratti collettivi di lavoro. L'unica eccezione è prevista per quegli enti che svolgano attività socio-sanitaria, formazione universitaria o *post*

universitaria oppure ricerca scientifica, in ragione delle quali abbiano comprovate esigenze di competenze specifiche.

L'ultimo comma dell'art. 33 del DLgs. 117/2017 stabilisce che *"Per l'attività di interesse generale prestata le organizzazioni di volontariato possono ricevere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate, salvo che tale attività sia svolta quale attività secondaria e strumentale nei limiti di cui all'articolo 6"*.

Quest'ultimo inciso *"salvo che"* è stato aggiunto dal DL 23.10.2018 n. 119 (art. 24-ter comma 1) e successiva legge di conversione del 17.12.2018 n. 136. La modifica ha cambiato notevolmente la prospettiva economica delle ODV inserendo la possibilità di **finanziarsi con la propria attività**¹⁹.

Infatti mentre non potrà mai esserci un guadagno (inteso come risultato economico positivo ottenuto dall'esercizio dell'attività e fornito dalla differenza - positiva - tra l'ammontare totale dei ricavi e quello dei costi sostenuti per l'esercizio della stessa), relativamente all'attività principale svolta, potranno invece essere lucrative le **attività strumentali e secondarie** previste dall'art. 6 che potrebbero essere remunerate in misura superiore alle pure spese. In proposito si ricorda che ad oggi non è ancora stato pubblicato il testo del decreto che dovrebbe stabilire i criteri ed i limiti in tema di attività diverse; sembra comunque che il carattere della secondarietà dovrebbe sussistere solo ove ricorrano determinate condizioni di **proporzionalità** tra i ricavi delle attività diverse e quelli dell'attività principale, tra i ricavi delle attività diverse e i costi complessivi dell'ente e tra i costi delle attività diverse e quelli relativi all'attività principale. Pertanto per autofinanziarsi le ODV potranno esercitare anche attività lucrative, nei limiti di strumentalità e secondarietà previsti dalle disposizioni di legge.

19 Da leggere in proposito un interessante articolo di De Angelis L. "Il non profit si mette in affari", *Italia Oggi*, 18.12.2018.

Si ricorda che, in applicazione del comma 6 dell'art. 13, nella Relazione di missione (o in una annotazione in calce al rendiconto per cassa o nella Nota integrativa al bilancio) l'organo amministrativo dovrà documentare il carattere secondario e strumentale delle attività lucrative dell'ETS; pertanto per l'attività svolta dalla ODV con remunerazione superiore alle spese dovrà essere tenuta una **contabilità separata** al fine di consentire un controllo sul rispetto dei limiti proporzionali sopra indicati.

Oltre che da quanto percepito dalla remunerazione dell'attività principale, le organizzazioni di volontariato ottengono le loro risorse economiche dagli introiti spontanei dei loro aderenti mediante i versamenti delle quote associative, dai contributi dei privati, dello Stato, di enti o istituzioni pubbliche anche internazionali, dalle donazioni e dai lasciti testamentari. Altre fonti di introito sono costituite dalle rendite del patrimonio della ODV, dalle attività diverse (di cui all'art. 6 del DLgs. 117/2017) e da quelle di raccolta fondi.

6. Il ruolo residuo dei registri delle ODV e la futura confluenza nel Registro unico nazionale del Terzo settore

L'art. 101 comma 2 del DLgs. 117/2017, rubricato "*Norme transitorie e di attuazione*", dispone la perdurante vigenza, nelle more dell'operatività del Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore, delle disposizioni "*previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione*" delle organizzazioni di volontariato al relativo registro; tale vigenza è coerente con il successivo art. 102 comma 2 che, come già detto nella introduzione, mantiene in vigore la norma relativa ai registri delle ODV istituiti presso le Regioni e le Province autonome fino alla data di operatività del RUNTS.

Pertanto, attualmente trovano ancora applicazione le disposizioni relative al funzionamento e alla tenuta dei registri generali delle organizzazioni di volontariato contenute nell'art. 6 della L. 266/91.

Tra tutti gli enti del Terzo settore, il legislatore ha previsto un trattamento speciale per le ODV e le APS, stabilendo che gli enti pubblici territoriali presso i quali sono istituiti i relativi registri, divenuto operativo il RUNTS, provvedono a comunicare a quest'ultimo i dati in loro possesso il giorno precedente tale operatività e relativi agli enti iscritti nei registri da loro tenuti; la trasmissione andrà fatta con modalità da stabilirsi mediante un decreto attuativo che emetterà il Ministro del Lavoro, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (art. 53 del DLgs. 117/2017). Gli uffici del Registro unico nazionale del Terzo settore, ricevuti i dati, verificano la sussistenza di tutte le condizioni stabilite dal CTS e iscrivono la ODV nella relativa sezione (prevista dall'art. 46 del DLgs. 117/2017).

Si tratta di una transizione complessa per la quale mancano ancora molte informazioni inerenti ad esempio le modalità del passaggio dei dati posseduti su supporto cartaceo, le modalità di comunicazione agli enti interessati, oppure le informazioni al pubblico sulla qualifica degli enti nel periodo di transizione; il tutto senza entrare nei problemi precedenti il passaggio e relativi alla predisposizione e impiego della struttura informatica ed alla compatibilità dei sistemi operativi che devono collegarsi. Queste ed altre indicazioni dovrebbero essere contenute nel citato decreto attuativo.

Il **coordinamento** tra l'iscrizione al RUNTS e quella nei Registri delle Persone Giuridiche presso i quali siano iscritte ODV con personalità giuridica, è ora disciplinato dal comma 1-bis dell'art. 22 del DLgs. 117/2017 che prevede una **sospensione di efficacia** della iscrizione presso questi ultimi registri fintanto che sia mantenuta l'iscrizione nel RUNTS²⁰.

20 Comma aggiunto dall'art. 6 del DLgs. 150/2018, portante disposizioni integrative e correttive al DLgs. 117/2017.

Effettuata la trasmigrazione, gli uffici del RUNTS possono chiedere direttamente all'ente le ulteriori informazioni o i documenti che ritenessero necessari; l'ente dovrà adempiere alle richieste entro i successivi sessanta giorni, pena la mancata iscrizione al registro²¹.

Come già evidenziato, se l'ente non venisse iscritto nella sezione prevista per le ODV, non farebbe parte di questa categoria di enti e non potrebbe menzionarla nella propria denominazione; in mancanza di una volontaria iscrizione in una delle restanti sei sezioni indicate dall'art. 46 del DLgs. 117/2017, non sarebbe nemmeno ETS e resterebbe disciplinato dalle norme del codice civile.

L'art. 54 prevede quindi unicamente per queste due categorie di enti (ODV e APS) una **trasmigrazione obbligatoria**; tutti gli altri enti non profit che intendano iscriversi al RUNTS (una volta che questo sia operativo) e che non siano ODV o APS, devono farne esplicita domanda, ai sensi dell'art. 47²².

7. Questioni di diritto transitorio

Ai sensi dell'art. 101 comma 3 del DLgs. 117/2017 "Il requisito dell'iscrizione al Registro unico nazio-

nale del Terzo settore previsto dal presente decreto, nelle more dell'istituzione del Registro medesimo, si intende soddisfatto da parte delle reti associative e degli enti del Terzo settore attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore".

Questa norma è direttamente collegata al comma precedente, già esaminato, che disponeva che "Fino all'operatività del Registro unico nazionale del Terzo settore, continuano ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei Registri Onlus, Organizzazioni di volontariato, Associazioni di promozione sociale **che si adeguano alle disposizioni inderogabili del presente decreto entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore. Entro il medesimo termine, esse possono modificare i propri statuti con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre clausole che escludono l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria**".

Il combinato disposto dei due commi deve essere inteso nel senso che le ODV²³ già iscritte nei registri tenuti da Regioni e Province autonome hanno sino al **3 agosto 2019** per adeguarsi alle novità contenute nel CTS con riferimento sia alla speci-

21 Art. 54 "Trasmigrazione dei registri esistenti" – "1. Con il decreto di cui all'articolo 53 vengono disciplinate le modalità con cui gli enti pubblici territoriali provvedono a comunicare al Registro unico nazionale del Terzo settore i dati in loro possesso degli enti già iscritti nei registri speciali delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale esistenti al giorno antecedente l'operatività del Registro unico nazionale degli enti del Terzo settore.

2. Gli uffici del Registro unico nazionale del Terzo settore, ricevute le informazioni contenute nei predetti registri, provvedono entro centottanta giorni a richiedere agli enti le eventuali informazioni o documenti mancanti e a verificare la sussistenza dei requisiti per l'iscrizione.

3. L'omessa trasmissione delle informazioni e dei documenti richiesti agli enti del Terzo settore ai sensi del comma 2 entro il termine di sessanta giorni comporta la mancata iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore.

4. Fino al termine delle verifiche di cui al comma 2 gli enti iscritti nei registri di cui al comma 1 continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva qualifica".

22 Caso a parte è quello disciplinato dall'art. 22 del DLgs. 117/2017 in cui l'ente già abbia o intenda acquistare la personalità giuridica; in tal caso spetta al notaio che verbalizza l'assemblea nella quale si delibera l'iscrizione e le relative modifiche statuarie oppure che riceve l'atto costitutivo, l'onere del deposito dell'atto presso il RUNTS con la relativa richiesta di iscrizione.

23 Tralasciamo in questa sede i problemi inerenti le altre due categorie nominate e cioè le APS e le ONLUS, perché fuori dal nostro campo di studio, ed anche perché, in particolare per le ONLUS, sussiste una specifica problematica legata alla diversa durata del DLgs. 460/97 che le disciplina.

fica disciplina dettata per loro (art. 32, 33 e 34 del DLgs. 117/2017), sia alle disposizioni generali applicabili a tutti gli ETS. La *ratio* della richiesta sta proprio nell'abrogazione della L. 266/91 ed in quella trasmigrazione obbligata che richiede una esplicita scelta dell'ente a voler divenire ODV-ETS e pertanto ad accettarne la relativa disciplina con conseguente necessità di adeguarsi alle norme inderogabili ivi contenute. Gli uffici del RUNTS dovranno esaminare i dati trasmessi da Regioni e Province autonome di migliaia di ODV ed è necessario che trovino enti già decisi ad essere iscritti e pronti alla relativa verifica.

Attualmente non è più in vigore la normativa precedente se non per mantenere l'efficacia della iscrizione nei registri ancora esistenti, con la conseguenza che le ODV che già erano iscritte alla data del 3 agosto 2017 hanno due anni per decidere se restare ODV ed adeguarsi alla nuova normativa, mentre quelle costituite dopo quella data devono essere *ab origine* già conformi alle nuove disposizioni, anche se è necessario che si iscrivano nei "vecchi" registri secondo le modalità fino ad ora utilizzate²⁴. Bisogna anche ricordare che le ODV, unitamente a APS e ONLUS, dal 1° gennaio 2018, godono di un'**anticipata applicazione di alcune norme fiscali agevolative**²⁵ in particolare, tra le altre, quelle in materia di imposte indirette, di deduzione e detrazioni per le erogazioni liberali ricevute, di credito di imposta per

erogazioni fatte per particolari scopi (il cosiddetto "*social bonus*"), norme quindi che si ripercuotono anche sui terzi che beneficiano questi enti. Resta da esaminare cosa succeda alle **ODV che non si adeguano nel termine stabilito**. Dalla lettura del comma 2 dell'art. 101 ("*continuano ad applicarsi le norme previgenti ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei Registri Onlus, Organizzazioni di Volontariato, Associazioni di promozione sociale che si adeguano*") sembrerebbero venire meno gli effetti della iscrizione nel registro vigente²⁶ di cui all'art. 6 della L. 266/91. Ma una ODV non iscritta (o meglio la cui apparente iscrizione non abbia più efficacia) non può più accedere a pubblici contributi, né stipulare convenzioni con enti pubblici e nemmeno godere dell'applicazione delle agevolazioni fiscali; probabilmente neanche di quelle sopra citate.

Non è chiaro come tale "decadenza" possa avvenire, né se ci saranno delle verifiche da parte degli enti pubblici territoriali che tengono i registri o da parte dell'Agenzia delle Entrate (ricordiamo che le ODV sono **ONLUS di diritto**) a partire dal termine di adeguamento. Neanche è stabilito come tali verifiche vengano comunicate agli enti e rese pubbliche ai terzi. Siccome, come sopra indicato, la sussistenza o meno della iscrizione nei registri coinvolge anche gli eventuali benefattori, sarebbe opportuno avere dei chiarimenti in proposito. Da un lato gli enti non adeguati potrebbero conti-

24 In tal senso la nota della Direzione del Terzo Settore e della Responsabilità sociale delle imprese del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 29.12.2017 n. 12604. Pertanto, nel periodo transitorio si reputano non immediatamente applicabili le sole disposizioni di cui al CTS che presentino "*un nesso di diretta riconducibilità all'istituzione ed all'operatività del registro unico nazionale*"; in altre parole, nel periodo transitorio non sarà possibile avvalersi, per esempio, della procedura semplificata di acquisto della personalità giuridica di cui all'art. 22.

25 Il co. 1 dell'art. 104 così dispone: "*Le disposizioni di cui agli articoli 77, 78, 81, 82, 83 e 84, comma 2, 85 comma 7 e dell'articolo 102, comma 1, lettere e), f) e g) si applicano in via transitoria a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017 e fino al periodo d'imposta di entrata in vigore delle disposizioni di cui al titolo X secondo quanto indicato al comma 2, alle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'articolo 10, del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 iscritte negli appositi registri, alle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e alle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionali, regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano previsti dall'articolo 7 della legge 7 dicembre 2000, n. 383*".

26 Attualmente ancora disciplinati dal co. 2 dell'art. 6 della L. 266/91.

nuare a ritenersi ed a farsi ritenere organizzazioni di volontariato, dall'altro i terzi, non in grado di verificare l'adeguamento o meno degli enti con i quali entrano in contatto, potrebbero – forse erroneamente – portare in detrazione (o in deduzione) la percentuale prevista dalle norme fiscali già applicabili alle ODV per le erogazioni fatte. Sarebbe opportuno un chiarimento su questo punto.

Il comma 2 dell'art. 101 dispone anche che le ODV possano **modificare i propri statuti** con le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria *"al fine di adeguarli alle nuove disposizioni inderogabili o di introdurre clausole che escludano l'applicazione di nuove disposizioni derogabili mediante specifica clausola statutaria"*.

Per una più agevole sintesi, si riporta qui di seguito un elenco delle **disposizioni inderogabili** contenute nella disciplina speciale dettata per le ODV:

- a. la forma vincolata di associazione riconosciuta o non riconosciuta;
- b. le attività esercitate scelte tra quelle elencate nell'art. 5;
- c. lo svolgimento dell'attività prevalentemente a favore di terzi;
- d. il numero minimo degli associati stabilito in sette persone fisiche oppure in tre associazioni ODV;
- e. avvalersi in prevalenza dell'attività di volontariato dei propri associati o delle persone aderenti agli enti associati;
- f. la denominazione che deve contenere la locuzione "organizzazione di volontariato" oppure l'acronimo ODV;
- g. i limiti al ricorso di lavoratori dipendenti o alle prestazioni di lavoro autonomo;
- h. l'esclusione di qualsiasi forma di "guadagno" dall'attività principale esercitata;
- i. il requisito di persona fisica associata o indicata da ODV associate tra i propri associati, per la nomina degli amministratori;
- j. la mancanza di compenso per i componenti de-

gli organi associativi, salvo le eccezioni previste per legge.

A queste vanno aggiunte le disposizioni inderogabili contenute nella disciplina generale degli ETS, da applicare a tutte le associazioni riconosciute e non riconosciute, quali in via meramente indicativa:

- l'utilizzazione del patrimonio e la sua devoluzione in caso di scioglimento;
- l'obbligo di redazione del bilancio o del rendiconto gestionale per cassa e di tenuta delle scritture contabili e dei libri sociali;
- gli elementi che devono essere contenuti nell'atto costitutivo o nello statuto;
- le modalità di ammissione degli associati;
- il diritto di voto ed i limiti di rappresentanza in assemblea;
- le competenze dell'assemblea degli associati;
- la disciplina degli organi dell'associazione e della revisione legale dei conti.

Parte di queste norme erano già contenute nella precedente disciplina delle ODV (come ad esempio la gratuità delle cariche oppure l'obbligo della formazione del bilancio, che l'art. 3 comma 3 della L. 266/91 stabiliva dovesse essere previsto nell'atto costitutivo o nello statuto) e pertanto dovrebbero essere presenti negli attuali statuti di quelle organizzazioni già iscritte alla data di entrata in vigore del CTS; altra parte riguarda obblighi che si applicano prescindendo da una esplicita previsione statutaria, come ad esempio quello di percepire, da parte dell'ente, unicamente il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate a fronte delle prestazioni erogate nell'esercizio dell'attività principale.

Infine, ulteriori prescrizioni costituiscono invece **novità** e devono essere oggetto di quell'**adeguamento** richiesto dall'art. 101, quali, in particolare, i punti inerenti la denominazione, la forma, l'attività ed il numero degli associati, con la precisazione che questa ultima norma –ovviamente – non necessita di modifiche statutarie.

L'adeguamento richiede che dagli statuti vigen-

ti vengano **rimosse quelle clausole che violino espressamente disposizioni ad oggi inderogabili**, quali quelle che prevedano ad esempio:

- criteri discriminatori per l'ammissione degli associati;
- limiti del diritto di voto per gli associati;
- modifiche alla competenza prevista per l'assemblea dall'art. 25;
- la nomina di consiglieri che non facciano parte degli associati oppure che non siano indicati da ODV associate tra i propri associati;
- l'attribuzione a soggetti esterni della facoltà di nominare i consiglieri, fatta eccezione per quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 26;
- una disciplina relativa all'organo di controllo ed al revisore diversa da quella indicata negli artt. 30 e 31.

Sono invece certamente **derogabili** quelle disposizioni per le quali il legislatore utilizza la dizione: "*Se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente*" o locuzioni similari, come, tra le altre, quelle inerenti:

- la modalità di ammissione degli associati (art. 23);
- la rappresentanza degli associati in assemblea (art. 24 comma 3);
- i mezzi di telecomunicazione per intervenire in assemblea;
- la previsione di assemblee separate o differenti competenze dell'assemblea per associazioni con più di 500 associati,
- la nomina degli amministratori (art. 26 commi 3, 4 e 5).

Pertanto, in sede di adeguamento, lo statuto potrà regolare questi argomenti in modo difforme dal disposto legislativo al fine di evitarne l'applicazione²⁷. Bisogna anche chiarire quali siano **le modalità e le maggioranze previste per le deliberazioni dell'assemblea ordinaria**. Come già chiarito, la norma fa riferimento all'adeguamento minimo e obbligatorio finalizzato a rimuovere tutte le clau-

sole vigenti in contrasto con le norme inderogabili sopravvenute e volto ad inserire alcuni elementi e requisiti imposti dalla riforma, nonché all'inserimento di clausole statutarie al fine di escludere l'applicazione di nuove norme derogabili (ad esempio qualora si voglia evitare l'applicazione di disposizioni derogabili eventualmente anche per conservare l'assetto e la struttura precedente dell'ente se ancora compatibile con le nuove disposizioni)²⁸.

Queste modifiche statutarie possono essere adottate con le maggioranze previste per deliberare nelle assemblee ordinarie e senza l'intervento del notaio qualora si tratti di enti privi di personalità giuridica. Al contrario, per gli enti che abbiano personalità giuridica, valgono comunque le esigenze di tutela e di affidamento poste alla base delle formalità richieste per le modifiche statutarie, le quali pertanto necessitano della forma dell'atto pubblico e dell'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, così come avviene di norma, ai sensi dell'art. 2 del DPR 361/2000, ove è previsto che le modificazioni dello statuto e dell'atto costitutivo siano approvate con le modalità e nei termini previsti per l'acquisto della personalità giuridica.

Infine, qualora le modifiche vengano fatte per adottare nuove possibilità offerte dal CTS, ad esempio per ampliare la propria attività per comprendervene di nuove o diverse, allora si è fuori dalla previsione dell'art. 101 e occorrono i *quorum* previsti dalla legge o dallo statuto in caso di modifiche statutarie.

8. Le particolarità delle ODV che operano nel campo della protezione civile

Tra le attività di interesse generale che possono essere esercitate dagli ETS, elencate nell'art. 5 del

27 Per una più precisa indicazione degli adeguamenti necessari e di quelli disapplicativi si veda la circ. 20/2018, cit.

28 In tal senso Riccardelli N., cit.

DLgs. 117/2017, alla lett. y) si trova quella della protezione civile.

Gli enti che svolgono tale attività sono assoggettati alla disciplina contenuta nel DLgs. 2.1.2018 n. 1 (Codice della Protezione Civile, vigente dal 6 febbraio 2018) che ha abrogato la L. 225/92 citata dal CTS²⁹.

L'art. 2 comma 1 del DLgs. 1/2018 definisce le attività di protezione civile come "quelle volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento"; nella restante parte del medesimo articolo si esplicita in cosa consistano le attività di prevenzione e di previsione.

La partecipazione dei cittadini allo svolgimento delle attività di protezione civile si rende possibile mediante l'adesione al volontariato organizzato operante in tale settore, dopo aver acquisito le conoscenze necessarie per operare in modo efficace, integrato e consapevole. Alle ODV è riconosciuta una rilevante importanza; infatti gli artt. 33 e ss. del DLgs. 1/2018 disciplinano in modo specifico la partecipazione del volontariato organizzato alle attività di protezione civile.

Pertanto, con riferimento alle stesse ODV, **la disciplina contenuta nel Codice del Terzo settore trova applicazione in via residuale** e nei limiti di compatibilità con quella dettata per il Codice della Protezione Civile.

Le ODV (ed anche tutti gli ETS) che annoverino l'attività di protezione civile tra quelle di interesse generale svolte, per esercitare tale attività, devono essere iscritte nell'Elenco Nazionale del Volontariato di protezione civile disciplinato dall'art. 34 del DLgs. 1/2018. Il decreto attuativo previsto dall'art. 53 del DLgs. 117/2017 provvederà al necessario coordinamento tra la

disciplina inerente l'iscrizione in questo elenco e quella stabilita per l'iscrizione nel RUNTS.

Il **volontario di protezione civile**, come definito nell'art. 32 del DLgs. 1/2018 "è colui che, per sua libera scelta, svolge l'attività di volontariato in favore della comunità e del bene comune, nell'ambito delle attività di protezione civile di cui all'articolo 2, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per acquisire, all'interno delle organizzazioni o delle altre forme di volontariato organizzato di cui al presente Capo, la formazione e la preparazione necessaria per concorrere alla promozione di efficaci risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà, partecipando, con passione e impegno ad una forza libera e organizzata che contribuisce a migliorare la vita di tutti".

Rispetto alla definizione di volontario contenuta nell'art. 17 del DLgs. 117/2017 viene qui stabilito che il volontario di protezione civile possa prestare il suo contributo solo dopo aver acquisito, tramite le organizzazioni disciplinate dallo stesso Codice della Protezione Civile, la formazione e la preparazione necessarie per partecipare ad interventi che spesso richiedono addestramento e formazione specifici e per i quali occorre il concorso di soggetti dotati di una certa competenza e conoscenza anche dei rischi in cui potrebbero trovarsi. Il volontario potrà rendersi operativo solo nell'ambito del volontariato organizzato³⁰; soltanto in situazione di emergenza ed in forma occasionale i cittadini potranno eseguire primi interventi immediati nel proprio ambito personale, familiare o di prossimità (art. 31 comma 3 del DLgs. 1/2018). Il Codice della Protezione Civile (artt. 33 e ss.)

29 L'art. 32 co. 4 del DLgs. 117/2017 richiama la L. 30/2017 che delega al Governo il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile; a tale legge delega ha fatto seguito il DLgs. 1/2018.

30 Al contrario di quanto stabilisce l'art. 17 del DLgs. 117/2017 dove il volontario può svolgere la sua attività "anche per il tramite di un ente del terzo settore".

stabilisce modalità e forme di partecipazione del volontariato alle attività di protezione civile finalizzate a garantirne l'integrazione nell'organizzazione del Servizio nazionale, anche a livello territoriale, e regola la preparazione, l'attivazione e l'impiego in forma coordinata delle organizzazioni di volontariato affinché possano partecipare alle attività di predisposizione ed attuazione di piani di protezione civile, nonché alle attività di previsione, prevenzione, gestione e superamento delle situazioni di emergenza.

Il volontario, per il periodo in cui abbia prestato la propria opera per le attività di protezione civile, ha diritto al mantenimento del posto di lavoro (se lavoratore dipendente) e al relativo trattamento economico; d'altro canto, il datore di lavoro avrà diritto al rimborso degli emolumenti versati nei confronti del proprio dipendente che sia stato impegnato nelle attività di protezione civile, potendo alternativamente recuperare i predetti emolumenti tramite le modalità del credito di imposta. Analogamente, è riconosciuto ai volontari che siano lavoratori autonomi il rimborso del mancato guadagno giornaliero, entro l'attuale limite di 103,30 euro giornalieri (limite soggetto a periodico aggiornamento).

Le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo previste dagli artt. 92 e ss. del DLgs. 117/2017 sono esercitate in collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile e con le strutture e di protezione civile delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

9. Conclusioni

Il Codice del Terzo settore ha in larga parte recepito molte disposizioni già contenute sia nella

legge quadro del volontariato (L. 266/91) sia nel DLgs. 460/97 che disciplina le ONLUS. Tali inserimenti appaiono palesi se si leggono le parole con le quali si definisce l'attività del volontario (art. 2 della L. 266/91 e art. 17 del DLgs. 117/2017) o anche i casi di presunzione di distribuzione indiretta di utili (art. 10 comma 6 del DLgs. 460/97 e art. 8 comma 3 del DLgs. 117/2017).

Dal momento che le ODV sono ONLUS di diritto³¹, gli statuti che attualmente le regolamentano non si allontanano molto dall'attuale normativa perché già contengono l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, le regole di ammissione ed esclusione dei soci, i loro diritti e doveri ed anche l'obbligo di redazione del bilancio (come richiesto dall'art. 3 comma 3 della L. 266/91).

L'opera di adeguamento richiesta dall'art. 101 comma 2, pertanto, dovrà essenzialmente concentrarsi sulle maggiori novità che riguardano la forma giuridica, il numero minimo dei partecipanti, la denominazione.

Come già evidenziato, ad oggi, le ODV possono assumere unicamente la forma di associazione (si nota comunque che le ODV ad oggi esistenti sono già quasi tutte associazioni), devono essere costituite da almeno sette persone fisiche oppure da tre ODV e nella loro denominazione devono contenere la locuzione "*organizzazione di volontariato*" oppure l'acronimo ODV.

Particolare importanza però dovrà porsi nella indicazione dell'attività sociale che non può discostarsi da quelle elencate nell'art. 5 del DLgs. 117/2017; il lavoro del professionista sarà dunque quello di coniugare l'opera di fatto svolta dall'ente con le indicazioni del legislatore e spiegare le modalità con le quali tale attività "ideale" si realizzi.

Le nuove ODV, nell'esercizio della loro attività, devono anche utilizzare "in modo prevalente" l'opera dei volontari e di tale prevalenza do-

31 Ai sensi dell'art. 10 co. 8 del DLgs. 460/97.

vrà darsi atto anche nello statuto dell'ente. Siccome alle ODV si applicano, per quanto non previsto dalle norme loro dedicate (artt. 32-34 del DLgs. 117/2017), anche tutte le norme dettate per gli ETS con forma associativa, sarà necessario verificare che i loro statuti siano conformi alla disciplina contenuta negli artt. 20 e ss. dello stesso Codice.

Ma l'adeguamento non può limitarsi alle norme inderogabili da inserire nello statuto; il professionista dovrà anche assistere la ODV nelle modalità di remunerazione dell'attività da loro svolta (art.

33, ultimo comma), nelle nuove forme di controllo e di finanziamento, nella possibilità di fare rete ed, infine, accompagnarle nel passaggio dall'attuale normativa fiscale al nuovo complesso sistema contenuto nel titolo X del Codice del Terzo settore, dove si trovano anche disposizioni specifiche per le ODV. Per il completamento di quest'ultima transizione tuttavia si dovrà attendere il parere favorevole della Commissione Europea e la piena operatività del RUNTS, perché ad oggi soltanto alcune parti del citato titolo sono applicabili in via anticipata alle ODV³².

32 Come stabilito dall'art. 104 co. 1 del DLgs. 117/2017.