

gli ospedali che non perseguono scopo di lucro a concorrere con i primi.

2.2 Canada.

La legge tributaria canadese distingue le organizzazioni *non profit* in due grandi categorie: le organizzazioni con finalità caritative o filantropiche (*charitable organizations*) e le altre. Le prime prestano direttamente servizi di natura collettiva, o pubblica, alla generalità dei cittadini, oppure finanziano organizzazioni che, a loro volta, prestano questi servizi; le seconde restringono i loro benefici ad una cerchia ristretta di soci aderenti, affiliati, ecc. La distinzione conduce ad un trattamento differenziato: mentre tutte le *non profit* hanno diritto all'esenzione delle imposte sul reddito, solo le *charitable organizations* hanno diritto ad avvalersi dell'agevolazione più corposa: quella riguardante il trattamento delle donazioni effettuate a favore di esse.

La legge canadese opera una classificazione delle *charitable organizations*, distinguendole in tre categorie:

a) *charitable organizations* — organizzazioni impegnate nella produzione diretta di servizi nei settori dell'istruzione, della religione, dell'aiuto ai poveri e in altri campi a beneficio della collettività;

b) fondazioni pubbliche — organizzazioni rivolte al finanziamento delle *charitable organizations*, anche se spesso si impegnano direttamente nella produzione di servizi;

c) fondazioni private — organizzazioni analoghe a quelle pubbliche con la differenza che sono controllate da un gruppo ristretto di persone, normalmente facenti capo alla stessa famiglia.

Tutte le *charitable organizations* devono essere registrate presso l'amministrazione finanziaria del governo federale. La registrazione comporta l'ammissione ai benefici e la sottoposizione ad alcuni obblighi previsti dallo statuto, non rispettati i quali vengono perse le facilitazioni fiscali riguardanti le donazioni.

Per le altre *non profit* non vige, invece, l'obbligo della registrazione, ma semplicemente quello di non ricercare profitti e soprattutto di non erogare e rendere disponibile parte del proprio reddito ai proprietari, membri, detentori di quote, soci ecc.

Tutte le *non profit* filantropiche sono esonerate dall'imposta sul reddito delle società (*federal income tax*) a condizione che rispettino gli obblighi cui sono assoggettate. Uno di questi obblighi riguarda il vincolo di spesa, in base al quale le *charitable organizations* devono spendere ogni anno almeno l'80% del reddito proveniente dalle donazioni agevolate ai fini dell'imposta sul reddito nelle loro attività statutarie, con la conseguenza che solo il 20% di queste entrate può essere speso per la normale amministrazione, ivi compresa l'attività di ricerca di finanziamenti.

2.2.1 L'esperienza dei Lets.

Sorti in Canada, i *Lets*⁶¹ si sono diffusi ormai in gran parte del mondo: dall'Inghilterra all'Australia, dalla Nuova Zelanda agli Stati Uniti. L'obiettivo dei soci fondatori era quello di passare da un commercio impersonale a rapporti più umani, tra persone che si scambiano ciò che possiedono in termini di conoscenze, capacità, abilità, tempo e beni. I *Lets* sono nati e si sono sviluppati nei paesi anglosassoni durante il periodo di recessione economica agli inizi degli anni '90, in quanto sistema basato su pagamenti in natura e non in denaro. Una componente del successo di queste associazioni è il fatto che si possono scambiare servizi o professionalità che non hanno prezzo sul mercato tradizionale: il baratto, infatti, tende a restare in equilibrio proprio perché c'è un'esigenza di equilibrio nelle relazioni sociali che impedisce di approfittare della disponibilità reciproca tra persone che si conoscono. La moneta è uno *chèque* che non ha alcun valore economico al di fuori del rapporto regolato tra i soci. Chi usufruisce di un servizio stacca un assegno con l'importo relativo, rigorosamente in valuta locale, a favore di colui che ha erogato il servizio stesso: l'assegno viene registrato nella banca dati e su quella cifra non viene pagato alcun interesse. L'importante è che il debitore, o il nuovo membro, possa fornire a sua volta un servizio o un bene alla comunità e allora, prima o poi, anche lui incasserà assegni che andranno a compensare i suoi debiti.

In Italia sulla scia di questa esperienza sono sorte le banche del tempo che sono una risposta di autorganizzazione della società civile, in particolare dei suoi ceti a più basso reddito, per fronteggiare — su piccola scala e senza ricorrere alla moneta — le conseguenze dell'erosione del *welfare*. Il tipo di servizi che i cittadini si scambiano presentano almeno due caratteristiche che rendono particolarmente difficile l'intermediazione di mercato vera e propria: una notevole dose di asimmetria informativa tra fornitore ed utilizzatore del servizio (non è facile verificare ad esempio la qualità del servizio « cura dei bambini » o « lavori »); le attività che vengono scambiate rivestono per chi le eroga una dimensione solo in parte strumentale, costituendo spesso forme di autoriconoscimento nell'appartenenza ad una comunità. La banca del tempo trova la sua ragion d'essere proprio nel coniugare insieme queste due caratteristiche: i risultati negativi che l'asimmetria informativa potrebbe produrre nelle attività in oggetto vengono evitati attraverso il rapporto di fiducia che si può instaurare grazie alla seconda caratteristica, quella dell'autorealizzazione nell'appartenenza comune.

2.3 Gran Bretagna.

La Gran Bretagna è forse il paese con la più ampia varietà di organizzazioni *non profit*. Il comparto delle organizzazioni senza scopo di lucro comprende le seguenti categorie:

charities, a cui corrisponde l'espressione italiana « associazioni di assistenza e beneficenza »;

⁶¹ Per un approfondimento sull'esperienza canadese dei *Lets* si veda C. Offe — R. Heinze *Economia senza mercato* Editori riuniti, 1997, pagg. 130 e ss.

ospedali;
università, scuole ed altre istituzioni;
cooperative (cooperative sociali: di assistenza e di impiego sociale);
fondi pensione;
club ricreativi e sportivi;
gestioni fiduciarie (*trust*);
gestioni e fondazioni caritative, cioè con scopi filantropici;
trading voluntary organizations (centri di assistenza residenziali).

Le organizzazioni a fini caritativi non hanno una precisa ed unica forma giuridica potendo assumere la forma di società alla stessa stregua delle società commerciali, ma con scopi sociali diversi; essi sono enti dotati di personalità giuridica e riconosciuti tramite la concessione di uno statuto reale. Non vi è neanche la necessità di un'approvazione ufficiale per la creazione di un'organizzazione caritativa, ma solo l'obbligo di registrazione per quelle al di sopra di una soglia minima. La forma prevalente nel settore socio-assistenziale è rappresentata dalle c.d. *voluntary organisations*, si parla in questo caso di settore volontario o indipendente piuttosto che di settore *non profit*.

L'esperienza del *non profit* inglese è costituita principalmente dalle *charities*, il cui requisito fondamentale è quello del vantaggio pubblico, di essere costituite cioè per il vantaggio della comunità. Diversamente dalle *voluntary organisations*, le *charities* sono organizzazioni formali finalizzate a fornire aiuto ai loro clienti, con poche opportunità di un'attiva partecipazione di questi ultimi all'organizzazione dei servizi. Qualsiasi sia la forma organizzativa adottata, le *charities* sono organizzazioni *non profit*. Ai gestori (*trustees*) è vietato ricevere alcun beneficio personale dall'attività delle *charities*, e queste devono investire ogni utile soltanto in investimenti autorizzati.

La forma societaria del *trust* è tipica delle organizzazioni senza scopo di lucro che svolgono attività commerciale in Gran Bretagna. Le attività sono pertanto regolate dal diritto commerciale e gli amministratori non rispondono personalmente per le obbligazioni della società. Gli obiettivi del *trust* sono quelli di promuovere la conservazione, la protezione ed il miglioramento dell'ambiente fisico e sociale. La fondazione è l'organo di collegamento dei *Groundwork trust* esistenti e di sviluppo dei nuovi *trust*. La fondazione (registrata come società e come *charity*) non ha compiti di rappresentanza per conto dei singoli *trust*.

Significativo è stato in questo paese il ruolo delle politiche di *welfare*, orientate a restringere o minimizzare il compito di fornitura del servizio sanitario nazionale, contribuendo pertanto a trasferire l'assistenza dal settore pubblico a quello privato. Una legge del 1990 (*National Health Service and Community Care Act*) ha prodotto l'effetto, infatti, di sviluppare un'economia di mercato nel campo dei servizi sociali. Grazie al nuovo provvedimento legislativo, l'85% dell'assistenza

— in precedenza fornita totalmente dalle autonomie locali — è stato affidato al settore indipendente, costituito da organizzazioni *non profit*, *charities* e cooperative.

Mentre in passato il settore *non profit* svolgeva la funzione di tutela, promozione e fornitura di servizi *non profit* di servizi specialistici solo a determinate categorie di soggetti, ora le organizzazioni vengono concepite come sostitutive o, comunque, una valida alternativa all'intervento statale nell'erogazione dei servizi alla persona. Ad alcune organizzazioni *non profit*, in forza di un particolare *status* (*charitable*) vengono riconosciute agevolazioni fiscali, non a tutte concesse.

I punti vendita delle *charities* sono un fenomeno molto diffuso in Gran Bretagna, tanto che se ne registrano all'incirca oltre 6.000, ed è a causa di questo rapido sviluppo che i venditori commerciali tradizionali hanno espresso qualche preoccupazione per la concorrenza che essi pongono in atto.

Il compito di supervisione delle organizzazioni *non profit* è affidato alla Charity Commission, che operando come autorità indipendente, è titolare di poteri di controllo. Recentemente, tuttavia, è stato messo in discussione il suo ruolo nel prevedere standard di comportamenti uniformi per il variegato settore delle *non profit* ed i suoi criteri interpretativi. Il più discusso di tutti è quello dello « scopo politico » che escluderebbe il carattere di *charity*. Alcune importanti organizzazioni *non profit* inglesi, infatti, non essendo *charities*, non godono delle facilitazioni fiscali.

È stato poi criticato⁶² alle organizzazioni di terzo settore di accumulare ingenti riserve, quando invece la loro mission dovrebbe essere quella di intervenire in favore dei più bisognosi. Si ritiene che le innumerevoli esenzioni alle organizzazioni potrebbero essere direttamente girate alle classi più povere sotto forma di imposte più basse.

Il reddito connesso alle attività primarie delle organizzazioni *non profit* è esentato; quello proveniente da attività commerciali e guadagnato al fine di procurare risorse da destinare ad attività caritative è in generale tassato a meno che:

esso sia generato nell'ambito dello svolgimento dell'attività primaria dell'organizzazione (ad esempio scuole e università gestite da *non profit* non pagano imposte sul reddito generato dalle rette addossate agli studenti);

il lavoro svolto nell'ambito di queste attività commerciali sia ad opera dei beneficiari diretti dell'attività *non profit*;

i profitti siano utilizzati esclusivamente per le finalità caritative dell'organizzazione.

Le donazioni, ai fini fiscali, non godono di nessun trattamento preferenziale. Tuttavia una serie di donazioni effettuate con regolarità nel quadro di un *deed of covenant*, cioè di una promessa di pagare annualmente una determinata somma ad una *charity* per non meno di tre anni, danno diritto al beneficiario — e non al donatore — di ottenere il rimborso dell'imposta sul reddito pagata dal donatore.

⁶² A. Santuari cit, 1997.

In Inghilterra, pertanto, è in corso un ampio dibattito sui ruoli e sulle funzioni delle organizzazioni non lucrative, soprattutto riguardo ai benefici di natura fiscale di cui esse godono.

Per il settore delle organizzazioni volontarie, si sostiene⁶³ che la sensibilità al tema dell'indipendenza non sempre è avvertita, soprattutto dai sostenitori esterni. Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono portate a considerare tali organizzazioni come delle semplici agenzie esecutive, tutto sommato poco costose. La questione dell'indipendenza consente di entrare nel tema dei cambiamenti intervenuti nelle fondazioni charitable *grant-giving* esistenti nel Regno Unito. Tali fondazioni sono state stimate intorno alle 2.500 unità, sviluppo dovuto principalmente alla politica di riassetto del *welfare state* effettuata dal governo Thatcher. Il finanziamento delle organizzazioni di volontariato è passato così in larga parte al settore delle fondazioni, favorite in questo da opportune misure di esenzione fiscale. Le altre fonti di finanziamento per il volontariato sono diminuite, proprio a causa dei tagli ai trasferimenti finanziari dallo Stato agli enti locali, delle restrizioni sulla spesa locale. Mentre, quindi, le organizzazioni di volontariato devono lottare per la sopravvivenza, le fondazioni si sono trovate nella condizione di doversi assumere compiti notevolmente maggiori e sostanzialmente inediti.

Nella recente politica del governo britannico viene fondamentale richiesto un cambiamento nel ruolo delle fondazioni: si chiede che esse si occupino di servizi essenziali e di base, quelli che lo Stato non riesce più a soddisfare. Il governo britannico, così come è avvenuto negli Stati Uniti, tende cioè a usare le fondazioni caritatevoli come mezzi per realizzare la propria spesa in certe aree.

Secondo una recente stima, le organizzazioni sanitarie e di assistenza britanniche ricevono circa il 40% dei *grant elargiti* dai 400 *trust* più grandi; la ricerca medica e scientifica riceve il 29%, l'istruzione il 7%, la religione il 9%, l'assistenza locale il 6%, l'ambiente e le arti il 4%, le colonie l'1%, mentre il rimanente 4% va ad altro.

Il problema del controllo e della valutazione rimane, comunque, uno dei problemi più difficili. Alcuni *trustees* ammettono che al riguardo non hanno ancora adottato alcun criterio. Una delle motivazioni di assenza di controllo è il tempo: gli amministratori sono occupati completamente a far fronte a problemi legati alla concessione dei finanziamenti. Un altro motivo sono i costi: controllare e valutare sono operazioni che comportano un impiego di denaro che alcuni calcolano corrispondere ad un *grant* di notevoli dimensioni. Alcuni fiduciari sostengono che controllare e valutare sono operazioni che rischiano di essere troppo burocratiche, in quanto riducono i progetti e la loro esecuzione a forme standard, magari inappropriate e che possono apparire minacciose per molti beneficiari.

Si ravvisa un modo approssimativo di svolgere la funzione di controllo data anche la carenza di resoconti e di rapporti finali. Molte fondazioni non hanno mai prodotto rapporti annuali, mentre alcune lo hanno fatto solo per i donatori e per i *policy-makers* e poche lo hanno fatto per il pubblico in generale o per la *Charity Commission*.

⁶³ S. Ristuccia cit, 1996.

Sono rari i resoconti su quello che si è fatto: cioè su quello che in origine ci si era proposti di fare, quali siano i risultati raggiunti e quale il loro successo. Per formulare tutte queste valutazioni, ci sarebbe bisogno di maggiori informazioni e di indagini più dettagliate: cosa che implica notevoli costi.

Sebbene il settore delle cooperative nel Regno Unito sia molto modesto, il suo influsso va molto al di là della sua consistenza numerica e ha costituito una forza dinamica ed innovativa nell'economia sociale. Da diversi anni il settore cooperativo sta aiutando i disoccupati ad inserirsi nel mondo del lavoro. Nel settore dell'assistenza le nuove iniziative cooperative sono state limitate ad aree con bassi costi di ingresso nel mercato, come l'assistenza domiciliare.

Si distinguono due tipi di cooperative sociali: le cooperative di assistenza sociale e le cooperative di inserimento lavorativo, che offrono una possibilità di impiego a gruppi svantaggiati. Le due categorie possono coincidere, nella misura in cui le cooperative di assistenza sociale possono anche impiegare persone disabili o svantaggiate. Mentre i vantaggi delle cooperative sociali si rinvergono nella loro solida base etica e nell'impegno ad agire secondo principi di democrazia, i punti deboli sono dati dalle piccole dimensioni e dalla scarsa simpatia dei politici verso queste forme⁶⁴.

2.3.1 Assistenza.

La privatizzazione su larga scala del settore statale è stata, in questo paese, la risposta alla crisi del *welfare state*. Nel campo dell'assistenza ciò ha prodotto una crescita del settore dei servizi sanitari privati ed il contracting out dei servizi sociali garantiti dagli enti locali ad anziani malati di mente e soggetti portatori di handicap fisici e mentali. I vantaggi di questa ristrutturazione stanno nel maggior numero di fornitori; gli svantaggi consisterebbero nella difficoltà ad assicurare degli standard minimi di assistenza ed i notevoli costi amministrativi a cui va incontro l'autorità locale.

La riforma nel campo dei servizi sociali e della sanità, varata nel 1990, si propone di separare il ruolo di acquirente e fornitore, di stimolare l'entrata di nuovi fornitori nel settore del volontariato (*non profit*) e nel settore privato, di assicurare la regolamentazione delle organizzazioni fornitrici attraverso un processo di specificazione e contrattazione del servizio. La riforma tende a conseguire principalmente gli obiettivi di aumentare l'efficienza dell'offerta e di allargare la scelta dell'utenza, attraverso l'introduzione di un elemento di competizione tra fornitori indipendenti. I singoli fornitori sono costretti a competere l'uno con l'altro per i contratti con le nuove autorità locali. Nei servizi sociali, i *manager* dell'assistenza dipendenti dalle autorità locali stanno per diventare acquirenti di servizi da fornitori indipendenti.

Nella fornitura di servizi sanitari, ad esempio, molti ospedali sono stati convertiti da unità a conduzione e management pubblico in *trust* ospedalieri indipendenti « autogestiti ». I *trust* sono organizzazioni *non*

⁶⁴ R. Spear, Le cooperative sociali nel Regno Unito, in *Impresa sociale* n. 30/1996.

profit indipendenti che concorrono tra loro per poter ottenere contratti dalle autorità sanitarie acquirenti, dai medici di famiglia che amministrano fondi per le cure ospedaliere dei loro pazienti, e delle compagnie di assicurazione private. Sono soprattutto gli anziani ad usufruire delle risorse assistenziali e le trasformazioni demografiche implicano che la domanda in questo settore andrà rapidamente crescendo.

Il settore dell'assistenza domiciliare è prevalentemente gestito in forma diretta dalle autorità locali. Esse occupano assistenti domiciliari nella fornitura di servizi come pulizia, lavanderia, assistenza o semplicemente compagnia a persone che vivono da sole. Servizi domiciliari sono anche forniti da organizzazioni caritative e servizi pubblici itineranti tra cui assistenti sociali e assistenti di comunità. Il coinvolgimento del settore privato è limitato.

L'assistenza ospedaliera, precedentemente a gestione pubblica, sta per essere trasferita in massa a ospedali del NHS (Servizio Sanitario Nazionale) organizzati in forma di *trust*, *non profit* ed indipendenti.

Nel settore dei servizi diurni operano una varietà di tipologie organizzative comprendenti *charities*, organizzazioni di volontariato e, con minore presenza, strutture del servizio pubblico. Pochissimi asili per l'infanzia vengono gestiti dal settore pubblico. Molti centri di assistenza sociale svolgono una funzione di assistenza sociale mentre altri sono più centrati su garanzie di tipo occupazionale.

Il nuovo sistema dei quasi mercati nei servizi sociali nel Regno Unito si ritiene R. Spear, *Le cooperative sociali nel Regno Unito*, in *Impresa sociale* n. 30/1996.⁶⁵ stia portando in linea di massima il sistema nella giusta direzione, riducendo la fornitura diretta e burocratizzata di servizi e sviluppando una più ampia economia mista dell'assistenza. Questa evoluzione è probabile migliori la qualità dei servizi offerti ed accresca l'efficienza del sistema, offrendo anche nuove opportunità per una serie di nuove organizzazioni *non-profit*.

2.4 Germania.

In Germania oltre ad associazioni e fondazioni è stato ultimamente ritenuto che anche le società commerciali possono essere utilizzate per la realizzazione di scopi *non profit*. Tra le organizzazioni di terzo settore sono comprese le associazioni riconosciute e non riconosciute disciplinate dal codice civile tedesco.

L'associazione *non profit* tedesca ottiene il riconoscimento della personalità giuridica da un'istituzione fondata su una giurisdizione non contenziosa, cioè il tribunale civile locale in cui ha sede l'organizzazione. Le associazioni possono svolgere qualsiasi attività, purché sia lecita ed in linea con il codice morale del paese. Le associazioni che, invece, intendono svolgere attività di carattere economico devono ottenere la registrazione presso un'autorità regionale. Il legislatore ritiene legittimo che un'associazione, nel perseguire una propria finalità istituzionale, possa svolgere attività commerciali collegate.

⁶⁵ W. Bartlett *La contrattazione nei servizi sociali in Gran Bretagna*, in *Impresa sociale* n. 14/1994.

Le associazioni non riconosciute, ovvero non registrate, vengono costituite soprattutto per la realizzazioni di scopi che non implicano una durata nel tempo e per interrelazioni più informali. Nonostante tale tipo di associazione sia diventato titolare di diversi diritti, ad essa ancora non è consentito stare in giudizio autonomamente o essere registrata come proprietaria di un fondo.

Significativa è l'esperienza delle fondazioni nella legislazione tedesca, che si configurano come strutture *non profit* con scopi di pubblico interesse, spesso caratterizzate da un nesso diretto col sistema delle imprese. Per la costituzione di una fondazione è necessario un processo discrezionale delle autorità amministrative. Anche se non vi è una distinzione tra le varie tipologie di fondazioni, la tradizione dei singoli stati ne conosce diverse fattispecie, quali fondazioni comunitarie o locali, fondazioni ecclesiastiche e fondazioni di famiglia.

Accanto a queste tipologie di fondazioni si devono considerare alcune fondazioni, che possiamo chiamare d'impresa, per quel nesso che come si è detto le unisce al settore imprenditoriale. In questo caso, il donante intende perpetuare i valori personali relativi alla conduzione delle attività anche oltre la morte. Tuttavia i recenti fallimenti subiti da tali fondazioni, che sono state costrette a vendere le loro attività, hanno portato la classe imprenditoriale a riflettere sull'utilizzo di questo strumento giuridico.

La legislazione fiscale tedesca riconosce agevolazioni alle *non profit* con finalità filantropiche a condizione che abbiano tre requisiti: perseguimento di finalità definite dalla legge fiscale; finanziamento delle organizzazioni e rispetto di alcune condizioni formali.

Il codice fiscale tedesco definisce le finalità che danno diritto alle agevolazioni, a condizione che siano svolte in forma esclusiva e diretta, come finalità di pubblico interesse, filantropiche e caritative e di sostegno alle chiese.

Le finalità di pubblico interesse sono indicate in maniera non esaustiva dal codice fiscale, che include le attività a promozione della scienza, della ricerca, dell'arte, della cultura e dell'istruzione, della religione e del benessere dei bambini e degli anziani, della salute. In ogni caso, si esclude che un'organizzazione *non profit* possa perseguire finalità di pubblico interesse quando il gruppo dei beneficiari della sua attività è strettamente limitato.

Più precisa, invece, è la definizione di attività filantropica, che è quell'attività destinata all'aiuto altruistico di persone in condizione di bisogno, sia per motivi di malattia che per motivi economici.

La finalità del sostegno alle chiese è limitata però alle confessioni religiose cristiane da tempo stabilite e che per effetto di ciò sono legalmente riconosciute.

Al fine sempre di accedere alle agevolazioni fiscali, le organizzazioni *non profit* devono utilizzare i propri fondi per usi esclusivamente statutari. Nel caso poi di dissoluzione di una *non profit*, l'attivo rimasto deve essere destinato ad altre organizzazioni, che ricevono anch'esse un trattamento privilegiato. In ogni caso non può mai essere restituito ai soci donatori più di quanto è stato originariamente apportato.

Infine, vi è la presunzione generale che una *non profit* persegua direttamente quelle attività per le quali riceve un trattamento fiscale preferenziale e non attraverso terzi. È possibile però raccogliere fondi per conto di altre organizzazioni che perseguono le stesse finalità, o di destinare ad esse parte dei propri fondi.

In Germania si assiste, pertanto, ad un fenomeno di sistema intermediario, mettendo in luce la funzione macro-sociale di integrazione e di scambio intersettoriale che le organizzazioni che vi appartengono consentono di realizzare. Il sistema di relazioni con il settore pubblico si presenta estremamente centralizzato, con la presenza di sei organizzazioni « ombrello » che raccolgono a livello federale le decine di migliaia di organizzazioni presenti a livello statale e locale. A loro volta le sei organizzazioni sono unite nell'Associazione federale dei servizi volontari di assistenza. Per indicare tale sistema vengono usati termini come « sistema associativo », « organizzazioni volontarie fornitrici di servizi di pubblica utilità », « economia pubblica o economia sociale », « organizzazioni senza scopo di lucro o senza carattere commerciale ».

2.4.1 Assistenza.

Fino a vent'anni fa la politica della ex-RFT era tesa soprattutto a garantire la sicurezza di un reddito a favore di quanti non erano in grado di provvedere con risorse personali al proprio mantenimento (temporaneamente o definitivamente). I trasferimenti sono stati, dunque, per molto tempo la principale forma di politica sociale.

Oggi quasi tutti i servizi sociali pubblici vengono offerti a livello comunale o locale, favorendo pertanto la riduzione delle pratiche centralistiche, attraverso il sostegno di programmi di azione su base locale e il coinvolgimento di gruppi non professionali « di prossimità ».

Nel 1994 è stata approvata una legge sul fondo di assistenza ai non autosufficienti, che costituisce uno degli esempi più completi ed organici in materia.

Il meccanismo tedesco si basa essenzialmente su due punti: a) il principio di sussidiarietà che assegna priorità, nell'ordine, all'intervento della famiglia, degli erogatori privati, del servizio di cura e b) il principio che la prevenzione e la riabilitazione vengono prima dell'assistenza infermieristica.

La legge si fonda sull'idea che il fatto di non essere autosufficienti non deve diventare causa di retrocessione nella scala sociale. Essa così supera una situazione precedente, ritenuta inadeguata, dove l'assistenza dei non autosufficienti era a carico del servizio sanitario nazionale e dell'istituto dell'assegno d'indigenza. Il fondo introdotto è pubblico e gestito con il metodo di finanziamento della ripartizione. Secondo i dati, la legge avrebbe ridotto notevolmente la povertà tra i non autosufficienti. Questo nuovo schema assicurativo, che è comunque costoso, è stato finanziato senza produrre un apprezzabile aumento dei costi accessori di lavoro. Da un punto di vista organizzativo, si è deciso di accorpare la gestione del rischio di non autosufficienza presso lo stesso ente che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro le

malattie, garantendo in questo modo un coordinamento tra attività assistenziali e sanitarie.

In estrema sintesi, la legge tedesca introduce un obbligo di assicurazione sia per l'assistenza domiciliare che per l'assistenza personale per tutte quelle persone che hanno bisogno di un aiuto fisso per lo « svolgimento delle consuete e ricorrenti attività legate alla vita quotidiana ». Per aversi « aiuto fisso » lo stato di indigenza deve perdurare almeno sei mesi, tranne ovviamente alcune eccezioni che possono ridurre tale termine, mentre le « attività consuete e ricorrenti » sono considerate quelle ordinarie dell'igiene personale, dell'alimentazione, della mobilità e delle faccende domestiche. In relazione, poi, alla quantità, frequenza e durata dell'aiuto di cui necessita la persona non autosufficiente, si parla di tre livelli di necessità, in corrispondenza dei quali vengono determinati il tipo ed il contenuto delle prestazioni da erogarsi. Obiettivo dell'assicurazione obbligatoria è consentire ai non autosufficienti di condurre un'esistenza il più possibile autonoma e indipendente nel pieno rispetto della dignità umana. L'aiuto sarà finalizzato al recupero, ovvero al mantenimento, delle facoltà fisiche, mentali e psicologiche dell'assistito.

Il legislatore tedesco ha cercato di conciliare due esigenze: lasciare agli individui la libertà di scegliere il soggetto (pubblico o privato) presso il quale assicurarsi e, nello stesso tempo, costringere gli individui a concentrare in un unico soggetto il prestatore di assicurazione sanitaria e di assicurazione contro la non autosufficienza. La libertà di scelta comporta l'attivazione di forme di competizione tra soggetti assicuratori e può contribuire all'efficienza nell'erogazione nei servizi. Tuttavia accorpando in un unico soggetto le funzioni di assistenza sanitaria generica e l'assistenza ai non autosufficienti si possono ottenere due ordini di vantaggi: si evita la creazione di un nuovo e costoso apparato burocratico e si possono sfruttare molteplici sinergie.

2.5 Francia.

In questo paese il settore *non profit* sta vivendo un periodo di forte crescita, grazie sia ad un aumento del numero di entità giuridiche del terzo settore, sia al maggior peso che dette organizzazioni hanno nell'economia nazionale.

La figura tipica di questo settore è l'*association sans but lucratif*: attualmente se ne contano più di un milione, che danno lavoro all'incirca a 900.000 persone (circa il 6% della forza lavoro). Si deve sottolineare il ruolo della mano pubblica in attività tradizionalmente riservate alle organizzazioni *non profit*, essendo l'amministrazione pubblica sempre stata il punto di riferimento determinante, a differenza sia dei paesi di *common law*, d'impostazione economica più liberista, sia anche di paesi giuridicamente più simili alla Francia, come l'Italia e la Germania, dove la presenza della Chiesa e delle organizzazioni di natura religiosa hanno tradizionalmente coperto le attività senza scopo di lucro⁶⁶.

⁶⁶ S. Ricci, Profili giuridici delle *associations sans but lucratif* in Francia, in *Non profit* n. 2/1996.

In Francia si distinguono alcune tipologie giuridiche di associazioni:

1) *association non déclarée* (o di fatto): è l'associazione senza personalità giuridica. Tale incapacità giuridica consiste nell'assenza di patrimonio sociale, nell'impossibilità di porre in essere contratti a proprio nome, di agire in giudizio e nell'incapacità di poter ricevere eredità e legati.

2) *association déclarée*: è l'associazione che ottiene la personalità giuridica attraverso l'iscrizione presso la prefettura. Esse possono possedere immobili ed amministrare beni in misura necessaria alla realizzazione degli scopi dell'associazione, fare acquisti a titolo oneroso, agire in giudizio per l'interesse dell'associazione stessa.

3) *association reconnues d'utilité publique*: il riconoscimento dell'*utilité publique* consente di ricevere donazioni e legati, beneficio che non è consentito alle altre due associazioni;

4) *association administrative ou mixte*: è una forma particolare d'associazione, ma molto diffusa nella pratica, nella cui base sociale sono ricompresi anche rappresentanti della pubblica amministrazione.

5) *association agréée*: svolge funzioni di interesse generale oppure è utilizzata per assicurare un monopolio su certe attività. L'*agrément* può essere richiesto da un'associazione soltanto dopo un certo periodo d'esercizio di tutela d'interessi generali e consente di beneficiare di diverse agevolazioni: capacità a ricevere liberalità; possibilità di ricevere sovvenzioni da parte dello Stato e dalle collettività locali; possibilità di agire in giudizio per la difesa di interessi collettivi, come per esempio associazioni di consumatori, associazioni di protezione della natura. Queste associazioni sono sottoposte ad un controllo più stringente da parte dell'autorità pubblica, con la previsione di diversi obblighi, come quello del bilancio annuale, pena la perdita dei finanziamenti.

Come in Italia, anche in Francia le associazioni possono compiere attività definibili come commerciali, sotto il vincolo della non distribuzione degli utili agli associati e con il requisito fondamentale della non abitualità. Il controllo sugli organismi *non profit* è affidato alla *Cours de Comptes*.

Il trattamento fiscale agevolato riservato alle organizzazioni *non profit* è un fenomeno piuttosto recente. Le associazioni che non svolgono attività commerciale, non sono sottoposte né all'imposta sulle società, né alla Tva (imposta sul valore aggiunto), né alla tassazione professionale. Le associazioni che, invece, svolgono attività commerciale sono soggette all'imposizione, seppure con riduzioni e agevolazioni. Le *non profit* sono esenti dall'imposta sui profitti delle società per il reddito generato nell'ambito dello svolgimento delle loro attività principali, mentre il reddito generato da attività commerciali è tassato con aliquota piena, ad eccezione dei casi in cui vengono ammesse delle esenzioni.

Le organizzazioni che hanno diritto a queste agevolazioni possono essere classificate in quattro categorie:

1) organizzazioni con finalità di assistenza caritativa, le quali operano con diverse forme giuridiche nel settore dell'assistenza sociale e sanitaria;

2) organizzazioni di interesse generale, le cui caratteristiche principali sono: l'attività non lucrativa, l'assenza di ogni vantaggio in capo ai membri dell'organizzazione, lo svolgimento dell'attività non limitato ad una particolare categoria di persone, il necessario svolgimento dell'attività in Francia, ad eccezione ad esempio di alcuni casi come di aiuto verso il Terzo Mondo.

3) organizzazioni religiose, nella misura in cui svolgono attività filantropiche e caritative;

4) fondazioni o associazioni create per servire il pubblico e che hanno un preciso riconoscimento pubblico al riguardo.

2.5.1 Assistenza.

Nel contesto francese, il ruolo della mano pubblica nella gestione dei servizi sociali è nettamente preponderante rispetto alle iniziative private non a scopo di lucro. Ciò non ha impedito di delegare la gestione di servizi sociali ad organismi di terzo settore, a cominciare dalle associazioni, la forma giuridica più diffusa nell'ambito del *non profit*.

Da una recente ricerca sull'assistenza⁶⁷, si evince che il sistema francese è caratterizzato dal fatto che rami diversi del sistema di sicurezza sociale e del sistema sanitario nazionale svolgono ruoli complementari, integrati da interventi delle casse di assistenza sociale delle collettività locali. Esistono poi schemi specifici che erogano prestazioni a favore di alcune particolari categorie di prestazioni. Questo insieme di interventi garantisce all'assistenza nel suo insieme un pluralismo di soggetti erogatori che può essere visto con favore; d'altra parte, questo complesso meccanismo è anche fonte di difficoltà di coordinamento. L'importo delle prestazioni erogate dipende dalla situazione reddituale e patrimoniale del soggetto.

In questo paese la legge 97-60 del 24/1/1997 istituisce una prestazione in natura (*prestation spécifique dépendance*) per persone non autosufficienti « anziane »; il decreto attuativo fissa a 60 anni la soglia di età per il diritto alle prestazioni. Lo stato di dipendenza viene definito come la condizione di una persona che, nonostante le cure che le possono essere prestate, ha bisogno di essere aiutata nello svolgimento degli atti essenziali della vita.

Questo sistema, dell'*allocation dépendence*, si basa sul fatto che a chi ha un problema di dipendenza per handicap o altro viene assegnata una capacità di spesa autonoma, una sorta di buono (c.d. « buono servizio »), così che la persona in questione mantiene una condizione

⁶⁷ L. Beltrametti, L'assistenza ai non autosufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato, in Cnel Gruppo di lavoro mercato sociale, Rapporto n. 1 Roma 1997.

di gratuità di accesso all'assistenza cui ha diritto, essendo nello stesso tempo posta nelle condizioni di poter remunerare la prestazione di servizio che ottiene dall'una o l'altra struttura, *non profit* o *for profit*, operante sul mercato sociale. In questo modo si ha il vantaggio di ottenere un mercato più competitivo e più responsivo alla soddisfazione dell'utente (Morley-Fletcher, 1996). Si attribuisce, ad esempio, alle persone anziane non autosufficienti la possibilità di assumere (per un numero di ore che dipende dalla gravità dello stato di disabilità) una o più persone che prestino aiuto domiciliare a spese dello Stato. La somma viene versata direttamente al soggetto che presta il servizio domiciliare; tale persona viene scelta direttamente dall'assistito che può sostituirla se lo desidera (essa può essere anche un parente, ma non il coniuge o il convivente). Lo Stato si impegna a fornire a queste persone che prestano assistenza una formazione specifica. Nel caso in cui, invece, l'assistenza venga prestata in una casa di cura, l'importo viene pagato direttamente a questa.

Le persone che hanno diritto a queste prestazioni devono essere riconosciute « non autonome » da una commissione medico-sociale che valuti il grado di non autosufficienza. Sulla base delle esigenze riscontrate, la commissione elenca in modo preciso il tipo di assistenza domiciliare necessaria. Alcuni membri della Commissione devono visitare, inoltre, l'assistito presso il proprio domicilio per verificare l'efficacia delle prestazioni ricevute, la loro qualità e la loro adeguatezza rispetto ai bisogni della persona assistita. Ogni due anni il beneficiario deve portare prova dell'efficacia dell'assistenza ricevuta.

2.6 Austria.

Una delle caratteristiche di questo paese riguarda il ruolo effettivo svolto dal volontariato nella fornitura dei servizi sociali. Esiste un'ampia varietà di modelli istituzionali nei quali le *non profit* possono essere integrate nell'erogazione di servizi sociali da parte di governi locali e provinciali.

La Chiesa Cattolica è il principale ente erogatore *non profit* di servizi in aree come l'assistenza all'infanzia e agli anziani. Gli enti *non profit* sembrano, pertanto, svilupparsi in settori dove le organizzazioni religiose hanno un particolare interesse e il credo religioso può rappresentare una componente dei risultati da loro prodotti.

Molti vantaggi che sono spesso ascritti alle *non profit* possono esser ritrovati nelle caratteristiche che non sono né necessarie, né esclusive del settore volontario. Ad esempio, i miglioramenti fatti registrare nell'erogazione dei servizi sociali dovuti al processo di decentralizzazione, i metodi più efficaci di ottenere informazioni circa i bisogni dei clienti, le più flessibili strutture organizzative potrebbero anche andare conseguiti alterando la struttura istituzionale all'interno del settore pubblico.

In virtù della loro affidabilità, le *non profit* hanno miglior accesso al volontariato di quanto ne abbiano altre istituzioni. Questo è un motivo che permette alle *non profit* di utilizzare tecnologie specifiche e permette, inoltre, alle stesse di realizzare una migliore qualità nei loro processi di produzione. Uno svantaggio, tuttavia, legato all'uso di

tale strumento potrebbe essere dato da una minore formazione ed affidabilità nel volontariato. Pertanto, esperimenti nel campo della cooperazione tra istituzioni governative e istituzioni *non profit* fanno spesso uso di semi-volontariato o combinazioni di volontari e professionisti, tentando di combinare i vantaggi del lavoro retribuito e non evitandone gli svantaggi.

L'esistenza di preferenze politiche spiega i diversi tipi di accordo che nell'erogazione dei servizi sociali nelle diverse province che compongono l'Austria. A livello politico vengono affidate alle *non profit*, come enti fornitori di servizi sociali, non poche speranze. In primo luogo, si ritiene che un maggiore impiego delle *non profit* potrebbe contribuire alla riduzione delle spese statali a tutti i livelli del sistema politico austriaco (federali, provinciali e locali). Il buon funzionamento delle organizzazioni *non profit* aiuterebbe a ridurre la domanda di servizi sociali pubblici. Nel caso in cui gli enti *non profit* fossero in grado di allestire una rete di servizi di assistenza sanitaria a domicilio, nell'eventualità di malattie o infermità, si ridurrebbe sicuramente la spesa per l'ospedalizzazione. Molti posti letto, infatti, sono impiegati per scopi assistenziali, i quali non necessariamente richiedono la struttura ospedaliera per poter essere raggiunti. Le attività delle *non profit* potrebbero mettere in grado le autorità governative di ridurre in numero dei posti letto negli ospedali e, infine, di economizzare i costi complessivi.

Le organizzazioni *non profit* potrebbero fornire un prodotto diverso o utilizzare una differente tecnologia di quella impiegata negli ospedali pubblici, probabilmente attraverso l'assunzione di volontari e lo Stato non fornirebbe o non potrebbe fornire lo stesso prodotto o applicare la stessa metodologia.

Il dibattito politico in Austria ha fatto emergere posizioni diverse anche all'interno della schiera dei sostenitori del settore *non profit* tanto da giungere alla formulazione dei seguenti tipi di organizzazioni *non profit*:

1) organizzazioni volontarie tradizionali ed efficacemente organizzate per erogare servizi in qualità di organizzazioni sociali assistenziali (*Wohlfahrtsverbände*), alcune delle quali sono affidate alle chiese, altre puramente secolari nella loro natura (*Caritas* e *Croce Rossa*). Tali organizzazioni trovano senza dubbio accoglimento nel sistema austriaco dei servizi sociali sia a livello statale che federale;

2) associazioni locali (*Vereine*) le quali non sono necessariamente branche o affiliate delle più grandi organizzazioni assistenziali (potrebbero essere sia indipendenti, sia legate ai partiti politici o a lobbies di interessi). Tali organizzazioni potrebbero giocare un ruolo importante in alcune province ed in alcune comunità locali, laddove sia già stata sperimentata una cooperazione tra autorità pubbliche ed associazioni volontarie;

3) gruppi decentralizzati con una forte radicalizzazione nella società locale, talvolta organizzati in funzione del perseguimento di un'azione politica e civile (essi sono in grado di predisporre una varietà di servizi nelle comunità locali, sforzandosi di mantenere la propria

indipendenza da qualsiasi partito politico ed impiegano esclusivamente lavoro volontario);

4) volontariato svolto al di fuori di qualsiasi forma di organizzazione permanente (cd. « volontariato informale ») su base individuale ed in particolare, servizi sociali erogati da amici, vicini, ecc. Queste organizzazioni rappresentano una parte di esperienza quotidiana della struttura sociale sia in aree urbane che in aree rurali.

Secondo una recente ricerca in Austria le aree di intervento delle organizzazioni *non profit*, sono rappresentate principalmente dall'educazione a favore di bambini in età pre-scolastica (25% dell'intero sistema educativo), dall'assistenza agli anziani e nella conduzione delle case di cura (20% dei posti disponibili presso le case di cura sono gestiti da organizzazioni *non profit*).

A Vienna, i servizi sociali, quali i pasti a domicilio, vengono erogati mediante convenzioni stipulate tra ente pubblico e organizzazioni volontarie. La città di Vienna è divisa in un numero di aree, e in ciascuna opera una specifica *non profit*, la quale si assume una propria responsabilità. La città provvede al pagamento delle *non profit* sulla base di una tassa a carico dei clienti, stabilita secondo ciascuna negoziazione nella quale l'amministrazione dispone di un potere di « monopsonio ». Solitamente le *non profit* utilizzano forza lavoro *part-time* retribuita, che permette loro di evitare di stipulare contratti di assunzione regolari e di mantenere i costi di manodopera a basso livello. Le motivazioni per cui le autorità comunali scelgono di cooperare con le organizzazioni *non profit*, e non con società lucrative, sono costituite non solo da una maggiore efficienza, ma anche da ragioni politiche. Considerato che l'amministrazione comunale non solo regola le tariffe ma impone e monitorizza gli standard qualitativi dei fornitori, i tradizionali argomenti relativi al fallimento del mercato non sembrano trovare applicazione in questo contesto. La soluzione al problema si trova nel giudizio di valore che i servizi sociali dovrebbero essere erogati dalle forme organizzative *non profit*. Invece di una concorrenza aperta tra le varie forme di *non profit*, che potrebbe risultare economicamente efficiente, si evidenzia una serie di accordi assai equilibrati sulla quota di mercato da ripartirsi tra le diverse organizzazioni politico-religiose.

Nella provincia del Voralberg molti servizi sociali (per es. cultori, servizi di prevenzione sanitaria, di riabilitazione) sono organizzati grazie all'opera di due *non profit* che ricadono sotto l'influenza dell'amministrazione provinciale e del locale gruppo di medici. Tutte le *non profit* impiegano personale specializzato e sono finanziate da parte del Governo sulla base di una tariffa calcolata per ogni singolo servizio erogato. Ciò potrebbe essere interpretato come una forma alternativa di erogazione dei servizi sociali nella quale non verrebbero applicate le severe regole della burocrazia. La forma giuridica di una *non profit* permette una maggiore flessibilità di quanto permettono i regolamenti che disciplinano il funzionamento di un'organizzazione governativa e, pertanto, opera come un mezzo per by-passare o modernizzare la struttura organizzativa della pubblica amministrazione.

Un altro modello di recente lanciato, in questa provincia austriaca, è l'erogazione di un servizio di assistenza psichiatrica ambulatoriale attraverso un'impresa *non profit*. L'esperienza è stata realizzata grazie alla costituzione di una società tra medici ed esperti di gestione e alla quale alcuni assistenti sociali cooperano in qualità di liberi professionisti. I compensi sono sempre erogati e stabiliti dalle autorità pubbliche. L'opposizione politica, tuttavia, ritiene che, per ragioni di ordine morale, i servizi medici non debbano essere prestati da enti rivolti ad ottenere qualche profitto.

Un altro modello di organizzazione *non profit* è quello del *Sozialstation*, costituita per coordinare i servizi medici e sociali forniti da imprese lucrative, le *non profit* locali e singoli volontari. In molti casi l'accento è posto sull'assistenza agli anziani e ammalati, all'assistenza alle famiglie in casi di emergenza e sullo sviluppo di una rete di contatti sociali. Con questa forma di organizzazione si delega la responsabilità di una rete di servizi sociali ad una *non profit* che sia politicamente e economicamente responsabile dell'intera comunità.

Un'ulteriore forma di interazione tra *non profit*, istituzioni pubbliche e società lucrative è rappresentato dal *Aktivgruppe*. È un gruppo che opera nel settore dei servizi sociali e della medicina preventiva ed ottiene sostegno organizzativo da una società commerciale specializzata in consultori e sviluppo comunitario. Il governo austriaco si rende disponibile ad erogare fondi a favore di questi servizi, in quanto la classe politica è cosciente che le attività volontarie possono essere affidabili soltanto con il sostegno di soggetti professionisti. Ne deriva un ibrido tra istituzioni pubbliche, *non profit* di tutti i tipi e società lucrative.

2.7 Belgio.

Anche in Belgio l'insostenibilità del livello di spesa per i nuovi servizi sociali presi in carico dallo Stato porta a valorizzare le forme di intervento del terzo settore.

Il caso belga si caratterizza in modo particolare per la recente applicazione di una legge istitutiva della società a finalità sociale, dove il criterio discriminante non è tanto la natura giuridica, quanto una serie di specificazioni che riguardano la fissazione degli obiettivi di impresa ed una serie di vincoli a livello di composizione della compagine sociale. Questa scelta legislativa mira a risolvere quelle difficoltà in ordine alla gestione della sfera economica e finanziaria intrinseche alla formula associazionistica.

La legge belga, approvata il 13 aprile 1995 ed entrata in vigore nel mese di luglio 1996, costituisce un elemento di stimolo e di sviluppo nel settore *non profit*. L'intervento del legislatore è integrativo e modificativo, tuttavia, del campo delle società commerciali e non invece delle associazioni. L'idea di fondo della legge è che « una volta definito il regime dei vincoli e dei controlli, non sia necessario precludere all'una o all'altra forma societaria la possibilità di assumere una finalità sociale ». Una volta eliminato lo scopo lucrativo, garantita la partecipazione democratica e la trasparenza gestionale, perde importanza lo stabilire un livello minimo o massimo di capitale sociale