

da apportare, il tipo di responsabilità verso i terzi da assumere e l'essere società di persone o di capitali »⁶⁸.

Le innovazioni apportate dalla nuova legge sono rappresentate principalmente da: un nuovo sistema di acquisizione della personalità morale per le società e il rispettivo abbandono delle teorie dei principi obbligatori; l'abolizione della distinzione tra società e gruppi d'interesse economico; l'abbandono della concezione secondo la quale una società implica necessariamente uno scopo di lucro da parte dei soci, legate all'introduzione del regime delle società a finalità sociale.

Gli studiosi di questa nuova figura sostengono⁶⁹ che la nozione di economia sociale ingloba una serie di imprese e associazioni che realizzano una « missione sociale » e costituisce un terzo settore accanto al settore privato con scopo di lucro e al settore pubblico. Le società a finalità sociale sono state immaginate per rispondere ai bisogni di una branca minoritaria e ancora poco sviluppata nell'ambito dell'economia sociale: le società commerciali (*marchandes*) a scopo sociale. Si tratta di imprese che sul mercato sono concorrenziali, ma non hanno come prima finalità la remunerazione del capitale, che può essere sia assente, che limitata. Esse sono, invece, caratterizzate da una finalità sociale che può essere il sostegno agli esclusi, l'appoggio a progetti per lo sviluppo del terzo mondo, ecc. Queste imprese che già esistevano non hanno dovuto attendere l'entrata in vigore della legge il primo luglio 1996 per costituirsi e funzionare. Tuttavia si sono dovute scontrare con alcune difficoltà sul piano giuridico ed è per questa ragione che hanno dovuto beneficiare di un riconoscimento e di uno statuto proprio.

La crescente domanda di servizi alla persona ha reso palese la necessità di adeguare le forme organizzative e gli assetti istituzionali tradizionalmente impiegati alle nuove esigenze. Si ritiene che uno strumento come quello delle associazioni e delle fondazioni, la cui organizzazione interna non permette una gestione imprenditoriale delle attività, poiché essa si fonda sulla totale assenza di motivazioni economiche ovvero di scopi percepiti come tali, mal si adatta a sopperire a tali bisogni.

In questo contesto sociale, il legislatore belga ha ritenuto opportuno sovvertire la normale partizione civilistica tra associazioni e società, ed ha in inserito nel contesto normativo di cui fanno parte le società una nuova formula organizzativa che presenta i tratti caratteristici delle società, ma opportunamente ponderati al fine di garantire la realizzazione di finalità sociali. La legge belga dispone che, mediante l'impiego delle tradizionali forme societarie lucrative, si possono realizzare anche scopi sociali di rilevanza pubblica. La *société à finalit  sociale* traduce uno strumento in cui convivono dimensione economica ed imprenditoriale, tipiche delle forme commerciali, e dimensione sociale, caratteristica principale delle forme organizzative senza scopo di lucro.

La legge belga, quindi, consente alle società anonime, le società commerciali e le società di persone a responsabilità limitata di poter

⁶⁸ S. Lepri I diversi *welfare market* dell'impresa sociale in *Impresa sociale*, n. 30/1996.

⁶⁹ M. Coipel *Les societ s a finalit  sociale*, 1996. -

utilizzare la denominazione di società a finalità sociale, qualora esse:

non prevedano alcuna forma di arricchimento a favore dei loro associati o comunque solo un beneficio patrimoniale limitato, declinando di conseguenza il requisito del non *distribution constraint*;

definiscano precisamente il fine sociale al quale sono consacrate le attività previste nel loro oggetto sociale, e non assegnano alla società, come fine principale, il procurare agli associati un beneficio patrimoniale indiretto;

queste società devono definire la politica di destinazione dei profitti in conformità alle finalità interne ed esterne della società, alla gerarchia stabilita negli statuti, nonché ai criteri di costituzione delle riserve.

Il legislatore ha, inoltre, previsto da un lato l'obbligo in capo agli amministratori di redigere una relazione speciale sulle modalità con cui la società realizza il proprio scopo e, dall'altro, la possibilità che anche i dipendenti lavoratori possano acquisire la qualità di socio. La legge indica che la capacità di voto per gli associati è limitata ad 1/10 dei voti assegnati alle loro quote o pacchetti di azioni e ad 1/20 qualora si registri la partecipazione di lavoratori al capitale della società.

Infine, in forza del principio secondo cui attività imprenditoriale e scopi non lucrativi possano coesistere nella stessa formula organizzativa, la legge belga contiene alcune disposizioni in ordine alla trasformazione delle associazioni in società a finalità sociale. La legge, infatti, agevola la trasformazione delle associazioni senza scopo di lucro in società a finalità sociale, riconoscendo la limitatezza delle prime nella gestione di risorse economiche ed offrendo alle stesse uno strumento di azione e di intervento più adeguato.

È stato sostenuto⁷⁰ come la società a finalità sociale belga, così organizzata, si presenta di certo come un valido strumento per la realizzazione di obiettivi di rilevanza pubblica, attraverso l'utilizzo di una forma imprenditoriale. Tuttavia, l'introduzione della nuova figura societaria ha già suscitato qualche polemica da parte degli operatori commerciali tradizionali che considerano la società di cui si tratta come un potenziale e pericoloso concorrente sleale, poiché essa verrebbe a beneficiare di agevolazioni fiscali e sociali nei confronti di iniziative imprenditoriali che gestiscono la stessa attività, ma che al contrario, non beneficiano di alcuna agevolazione. Ciò nonostante l'impresa sociale belga merita di essere sottolineata per la sua capacità innovativa in un comparto, quello dei servizi collettivi alla persona, sempre più alla ricerca di risposte efficienti e adeguate.

2.8 Olanda.

Le organizzazioni senza fini di lucro filantropiche sono classificate in Olanda in due grandi categorie: le fondazioni e le associazioni. La distinzione principale tra le due consiste nel fatto che le fondazioni

⁷⁰ A. Santuari cit., 1997.

non possono avere membri o soci e, soprattutto, non possono effettuare pagamenti, o meglio trasferimenti senza controprestazione, a favore dei propri fondatori. La distinzione, peraltro, non ha alcun rilievo ai fini del trattamento fiscale, che nel caso olandese è piuttosto restrittivo.

Le organizzazioni politiche sono considerate a tutti gli effetti come organizzazioni *non profit* impegnate in attività di interesse pubblico e, quindi, hanno diritto allo stesso trattamento riservato, per tutte le imposte, alle *non profit* di interesse pubblico.

Tutte le *non profit* che hanno in prevalenza personalità giuridica e, quindi, come tali non rientrano nell'ambito dell'imposta personale sul reddito, sono esentate dall'imposta sulle società per quanto concerne il loro reddito passivo e le cessioni gratuite dei beni o dei servizi che rientrano nella loro attività. Sono, invece, soggette ad imposta tutte le attività commerciali, intendendo per tali, non solo le attività diverse da quelle istituzionali svolte al fine di procacciarsi risorse, ma anche la cessione a titolo non gratuito di beni o servizi rientranti nelle attività istituzionali delle organizzazioni. Ad esempio, la Croce Rossa Olandese che gestisce una banca del sangue e un laboratorio di analisi mediche vendendo i relativi servizi è tassata per il reddito generato da quest'attività⁷¹.

In Olanda, le caratteristiche strutturali del sistema di assistenza sociale e sanitaria sono profondamente diverse da quelle del sistema tedesco per ragioni di ordine storico e culturale. Lo Stato olandese è sempre stato più un'istanza di coordinamento che un'autorità centrale; vi è una lunga tradizione di tolleranza verso i diversi punti di vista e posizioni ideologiche nella società olandese, la situazione religiosa è caratterizzata da una pluralità di tradizioni confessionali; il sistema politico presenta cinque principali partiti, nessuno dei quali è in grado di governare da solo, pertanto il suo funzionamento si basa su una logica di coalizione. Tutto questo ha fatto sì che le organizzazioni di terzo settore olandesi fossero fortemente caratterizzate da un punto di vista religioso e presenti diffusamente a livello locale. Mancando poi un'istanza centrale forte, nei confronti della quale avanzare rivendicazioni, non vi è stata la necessità di costituire organizzazioni ombrello. Si usa, pertanto, il termine *particulier initiatives* (iniziative private) sottolineando il carattere non statale dell'attività espletata; tuttavia essendo troppo ampio il riferimento ai soggetti che vi operano, sono stati successivamente introdotti i termini di quasi *nongovernmental* e di *para governmental organizations* per sottolineare le strette interrelazioni tra lo Stato ed il terzo settore.

⁷¹ Interessante è il caso olandese di un'imprenditrice individuale, gestrice commerciale di un giardino d'infanzia (asilo nido) in merito all'esenzione dell'imposta sul valore aggiunto. La Corte di Giustizia europea negava l'esenzione in oggetto, essendo prevista dalla direttiva solamente per le prestazioni di servizi e le cessioni di beni strettamente connesse con l'assistenza sociale e la sicurezza sociale, come quelle fornite dalle case di riposo, organizzate da organismi di diritto pubblico o da altri organismi riconosciuti come aventi carattere sociale dallo Stato membro interessato. La gestrice dell'asilo nido, essendo un'imprenditrice persona fisica non poteva in nessun modo rientrare nell'ambito delle esenzioni previste dall'articolo 13 della VI direttiva Cee, che possono spettare solo agli organismi di diritto pubblico. Nel nostro paese tale esenzione sarebbe, invece, spettata, dato che viene riconosciuta non solo agli enti « con natura giuridica » *non profit*, ma anche agli imprenditori, sia società che persone fisiche.

2.9 Portogallo.

Si caratterizza per l'esistenza di un sistema pubblico di copertura sociale debole e di recente costituzione, avente funzioni residuali e di supporto rispetto alle forme organizzate di assistenza già operanti. Esiste in questo paese un ricco panorama associativo, diretta emanazione della società civile.

Il *non profit* portoghese si compone di una pluralità di soggetti stratificatisi nel corso del tempo per dare adeguata risposta ai problemi emergenti: esistono enti secolari come le misericordie, forme associative che riuniscono persone con problematiche comuni, associazioni di mutuo soccorso ed, infine, il movimento cooperativo. Sono poi riconosciute le Organizzazioni Private di Solidarietà Sociale (IPSS), le quali operano nel campo della prestazione di servizi sociali.

Il futuro dell'economia sociale in Portogallo e la possibilità di affermazione di forme di imprenditoria sociale è legata alla soluzione dei problemi di carattere giuridico e finanziario e alla necessità di prevedere forme autonome ed indipendenti (dal potere pubblico) e di coordinamento tra i diversi soggetti del terzo settore operanti nella medesima area territoriale.

Il sistema di sicurezza sociale si distingue in due aree principali: quella che include le misure di tipo contributivo e quella che include misure non contributive che forniscono protezione a chi non ha una storia contributiva sufficiente.

2.10 Spagna.

Il processo di democratizzazione della società spagnola a seguito alla dittatura ha avuto riflessi consistenti anche nella costituzione e nei successivi sviluppi del sistema di *welfare*. Ad una fase caratterizzata dall'intervento pubblico con alcuni sostegni da parte di associazioni storiche di assistenza volontaria, si sostituisce una forma di *welfare mix* caratterizzata da particolari spinte evolutive. L'avvento della recessione economica ed il sostanziale fallimento dello Stato nella gestione di molti settori di intervento sociale ha consentito l'affermazione di soggetti privati che non solo hanno spesso saputo tamponare le falle statali, ma anche elaborare nuovi ed alternativi modelli di intervento basati sui principi di sussidiarietà e solidarietà.

Un ruolo importante ha assunto anche la cooperazione, con un aumento delle cooperative di lavoro in risposta ai problemi della disoccupazione e soprattutto con l'emergere di un nucleo di cooperative a finalità sociale allargata impegnate soprattutto nella gestione di servizi socio-assistenziali.

In Spagna le pensioni sono solo contributive (cioè occupazionali), anche se esiste una soglia minima per coloro che non hanno contributi sufficienti. Accanto alle misure previdenziali esistono poi una serie di misure non contributive ma non legate ad una prova dei mezzi: gli assegni familiari, sostegno alle famiglie numerose ed indennità di invalidità.

Per quanto attiene all'assistenza sociale vera e propria, vi è una serie di benefici di tipo categoriale per specifici gruppi della popolazione, quali l'assistenza di disoccupazione temporanea per coloro che

non hanno maturato abbastanza contributi o hanno esaurito il periodo a cui avevano diritto; le pensioni minime per gli anziani senza una storia contributiva piena e le pensioni d'invalidità per gli invalidi che non hanno una copertura contributiva.

2.11 Svezia.

Il *welfare state* svedese, noto per la capacità di copertura dei bisogni e per l'efficienza dei servizi, trova le sue origini in organizzazioni di volontariato e cooperative, le quali poi gradualmente modificarono i loro compiti, ritirandosi progressivamente dalla produzione dei servizi con l'allargarsi del monopolio pubblico. A questa fase costitutiva è seguito un movimento contrario di nuova affermazione del settore *non profit*, in seguito alla crisi economica e gestionale che ha colpito il sistema totalmente pubblico di *welfare*. Questa particolare evoluzione disegna un nuovo ruolo per le organizzazioni cooperative e volontarie inglobate nell'ambito pubblico, soprattutto per quelle tradizionali: esse agiscono non solo a livello di gestione dei servizi ma anche a livello di formulazione delle decisioni politiche, anticipando in questo le tendenze attuali verso un nuovo volontariato.

Chiunque non disponga di risorse sufficienti per avere uno standard di vita adeguato ha in linea di principio diritto ad un sussidio. Si tratta di un diritto legale, che deve essere soddisfatto dal comune di residenza dell'interessato. Servizi gratuiti possono integrare l'assistenza sociale ed è responsabilità del comune determinare come meglio fare fronte ai bisogni di un determinato individuo.

La maggior parte delle forme di garanzia del reddito sono a carattere previdenziale. Dati gli alti tassi di occupazione sia maschile che femminile, l'indennità di disoccupazione copre la maggior parte delle persone prive di reddito perché disoccupate. La legge sui servizi sociali del 1982 stabilisce il diritto dei singoli al sostegno socio-assistenziale locale. Questo deve garantire ai richiedenti un « ragionevole » standard di vita, allo stesso tempo incoraggiandone l'autonomia.

Le forme di classificazione delle organizzazioni *non profit* svedesi non sono direttamente comparabili con quelle a livello internazionale: esiste un tessuto di associazioni con un accento diversificato sulla dimensione economica o ideale ed entrambe possono essere gestite in forma cooperativa. La cooperazione svedese si compone di un settore solido e affermato nei settori del consumo e della produzione; peraltro il coinvolgimento di questo settore tradizionale nel sistema di *welfare* è sempre stato limitato. A partire dalla fine degli anni '80 lo Stato ed i Comuni hanno gradualmente migliorato i presupposti legali ed economici per l'accesso di imprenditori privati e cooperative al « mercato » dell'assistenza sociale.

Si possono trovare, in Svezia, due tipi di cooperative:

le cooperative di utenti che sono una sorta di cooperative di consumo poste in essere per produrre un certo tipo di servizio. Esse si possono trovare nel campo dell'assistenza all'infanzia, in capo scolastico, nel settore dell'assistenza domiciliare e personale dei soggetti disabili, nell'assistenza sanitaria, nel campo dei centri ricreativi,

dell'assistenza psichiatrica e agli anziani. Il numero di queste cooperative si aggira oggi in Svezia a circa le 1600 unità. La maggior parte sono cooperative di genitori che gestiscono asili diurni. La diffusione delle cooperative nel settore dell'assistenza all'infanzia ha costituito un contributo importante agli sforzi fatti per raggiungere questo obiettivo.

Le cooperative di lavoratori che sono costituite per un maggiore possibilità di controllo sul proprio lavoro, per la migliore qualità dei servizi prodotti, per la possibilità di lavorare con *partners* liberamente scelti e di svincolarsi da un'amministrazione burocratica che impedisce modalità di lavoro più flessibili e più soddisfacenti. Queste cooperative sono meno numerose delle prime, esse sono in numero minore di 200.

Anche se esulano dalla presente indagine, riteniamo ugualmente utile segnalare in nota le esperienze dell'Australia e del Messico per quanto riguarda il settore *non profit*.⁷²

⁷² Australia — Come paese improntato al sistema giuridico del *common law*, l'Australia risente molto dell'esperienza anglosassone ed americana. Le responsabilità di governo riguardanti l'organizzazione giuridica delle *non profit* è divisa tra gli Stati federati ed il Commonwealth. Ogni Stato, pertanto, ha proprie leggi che disciplinano la incorporation delle organizzazioni *non profit*. Il sistema di *common law* presente pressoché su tutto il territorio australiano, riconosce le forme giuridiche *non profit* ai *charitable trusts* e alle associazioni unincorporated. Tuttavia, l'assenza di una disciplina di coordinamento del settore *non profit* tra i vari Stati ha causato non pochi problemi, come conflitti di diritto, duplicazioni di regolamenti e costi causate da organizzazioni che, ad esempio, operano in più Stati.

Vengono considerati esenti dall'imposta sui redditi le istituzioni religiose, scientifiche, caritatevoli e quelle pubbliche che svolgono attività di istruzione. Esenzioni sono previste anche da altre imposte (sui trasferimenti, sulle retribuzioni, sui benefici addizionali). Tale enti sono, inoltre, esenti dall'imposta sui *capital gains* ed è prevista la deducibilità per alcune donazioni o contributi. L'attuale incertezza che regna sugli aspetti organizzativi e sulle disposizioni normative delle *not-for-profit organizations* si contrappone alla determinazione con cui invece è stata riformulata la legislazione delle società lucrative. Nonostante questo, in Australia è sempre crescente il numero delle organizzazioni *non profit* e la ricchezza accumulata dalla stesse si va progressivamente estendendo, grazie anche ad alcune proposte finanziarie, volte a promuovere e a sostenere questo settore. Nel dicembre 1993 venne istituita una Commissione di inchiesta parlamentare su tutte quelle organizzazioni caritatevoli o che si prefiggono uno scopo solidaristico. Le motivazioni di questa indagine erano quelle di riformare il sistema di agevolazioni alle *charities* e di considerare il fenomeno di concorrenza sleale che si sviluppa a causa dello *status* privilegiato di cui godono tali enti e di ridiscutere l'affidabilità e l'efficienza del terzo settore come erogatore di servizi sociali. I risultati della commissione rilevarono che il settore *non profit* aveva in qualche modo contribuito all'evoluzione del paese australiano nel campo sociale e, quindi, ci si sarebbe dovuti muovere per assistere le organizzazioni *non profit* al fine di svilupparne i servizi, per stabilire una migliore *partnership* con le autorità pubbliche, per ottenere una maggiore professionalità dei *manager* e dei dipendenti impiegati nelle organizzazioni *non profit*, per incoraggiare i membri della collettività a contribuire in termini di tempo e di risorse finanziarie allo sviluppo del settore. Alla luce di queste indagini condotte: i redditi di queste organizzazioni continuano ad esser considerati esenti, la maggior parte di esse continuano a godere di donazioni e non trova più applicazione l'imposta sui *capital gain* relativamente ai beni attribuiti alle organizzazioni stesse.

Messico — La povertà e l'instabilità politica di questo paese rappresentano lo scenario dove operano le « associazioni civiche », ossia organizzazioni *non profit*. Tuttavia la molteplicità delle forme assunte da tali organizzazioni e l'assenza di studi sistematici non consente al momento di valutare il loro impatto politico per lo sviluppo del paese. Negli ultimi anni la loro importanza è aumentata in molti settori delle politiche pubbliche (salute, sviluppo rurale, difesa dei diritti umani) grazie soprattutto alla costituzione di associazioni di secondo grado, definite *umbrella association*. Queste ultime costituiscono delle importanti reti di connessione che facilitano lo scambio di idee e di informazioni, promuovono il riconoscimento sociale delle organizzazioni, offrono protezione della loro autonomia e maggiori poteri negoziali nei confronti del governo svolgendo attività di *advocacy*. Le organizzazioni *non profit* hanno focalizzato

3. Discipline giuridiche delle organizzazioni *non profit* in Italia.

Pur non essendo prevista, nell'ordinamento giuridico italiano, una regolamentazione organica e peculiare delle organizzazioni *non profit* secondo la definizione economico-sociologica comunemente recepita (anche lo stesso concetto di Onlus che sta alla base della recente legge non designa una nuova tipologia giuridico-soggettiva di diritto generale, quanto piuttosto una qualifica rilevante in sede tributaria), è tuttavia possibile delineare le varie e non uniformi discipline giuridiche (e soprattutto giuridico-tributarie) in cui si ritrovano, in tutto o in parte, le organizzazioni stesse.

Nell'ordinamento giuridico italiano, dunque:

1) non è mai esistita una legislazione organica sul *non profit*, anche se il dibattito e l'attenzione verso il terzo settore, hanno dato luogo ad una trasversale disciplina tributaria delle organizzazioni d'utilità sociale senza scopo di lucro. Si ravvisa, pertanto, l'esigenza di una legge civilistica per le organizzazioni *non profit* o comunque di una riforma del libro I del cod. civ. già da tempo al centro di continue modifiche: vedi ad esempio l'articolo 17 c.c. attaccato inizialmente da discipline speciali quali quella sul volontariato e poi definitivamente abrogato dalla recente legge Bassanini). Allo stesso modo è auspicabile una legge giuslavoristica per le organizzazioni *non profit* che possa meglio regolamentare i rapporti di lavoro all'interno delle organizzazioni stesse onde evitare forme di sfruttamento;

2) il carattere regionale dello Stato italiano si riflette su alcune problematiche in materia di organizzazioni *non profit* per il fatto che la Costituzione affida alle Regioni alcune materie (beneficenza; assistenza sanitaria; assistenza scolastica; formazione professionale, ecc.) che coincidono con le materie tipiche di intervento del settore *non profit*;

3) un'altra caratteristica dell'ordinamento italiano è costituita dalla tradizione consolidata, anche a livello di normativa costituzionale, di intensi rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose disci-

il proprio ambito di intervento su alcune delle principali problematiche del paese: diritti umani, bisogni delle donne e protezione dell'ambiente. Anche i disastri provocati dal terremoto del 1985, dalla lentezza dei soccorsi e dei provvedimenti governativi hanno spinto le organizzazioni *non profit* ad assumere un ruolo decisivo nel provvedere ai fabbisogni della popolazione e nel contempo si sono evidenziate le capacità di queste organizzazioni nell'individuazione di soluzioni alternative a quelle governative e la possibilità di influire sulle politiche pubbliche. Le vicende degli ultimi anni, come la crisi economica provocata dalla svalutazione del peso, hanno spinto le *non profit* ad assumere anche un impegno sulle questioni economiche, oltre che su quelle politiche. Le organizzazioni *non profit* messicane si propongono come strumento di partecipazione civile alla vita sociale e politica del paese contribuendo alla sua democratizzazione. La loro specializzazione non riguarda solo ambiti di interesse e di difesa di diritti o bisogni di una parte della popolazione, ma anche funzioni applicabili a diverse problematiche che vanno dalla mobilitazione della collettività per la difesa dei diritti dei poveri, alla funzione di interlocutori attivi e partners del governo per la ricerca di soluzioni comuni, esercitando un ruolo di controllo e di pressione sulle istituzioni pubbliche e governative.

plinati da apposite « intese », che vengono a differenziare il regime delle *non profit* delle varie confessioni;

4) la peculiarità dell'intreccio di pubblico e privato che caratterizza molti enti operanti in ambiti tipici del *non profit*. Il sistema italiano dell'amministrazione pubblica per enti è, infatti, da tempo caratterizzato dalla partecipazione dei gruppi all'amministrazione degli enti e dalla costituzione o trasformazione di enti pubblici associativi;

5) vengono privilegiate forme di solidarietà familiare;

6) viene favorito il fenomeno, tipico soprattutto del sistema italiano, della cooperazione sociale;

7) le iniziative *non profit* connesse (almeno « ideologicamente ») agli organismi di partito, sindacali e religiosi non assumono, di regola, formale correlazione giuridica (come in altri paesi), sicché si vuole semmai parlare di « collateralismo » di fatto.

Muovendo dalle più recenti e note ricerche sul settore *non profit*⁷³ è possibile fornire una nuova definizione di organizzazione *non profit*. Secondo questa definizione appartengono al settore *non profit* quegli organismi che:

a) sono formalmente costituiti, e cioè sono dotati di uno statuto, di un atto costitutivo o di qualunque altro documento che regoli l'accesso dei membri, i loro comportamenti e le relazioni reciproche;

b) hanno natura giuridica privata, l'organizzazione non deve far parte del settore pubblico;

c) sono dotati di autogoverno: l'organizzazione non deve essere controllata, nello svolgimento dei propri processi decisionali, da altre organizzazioni facenti parte del settore pubblico o di quello delle imprese a fini di lucro;

d) non possono distribuire profitti: il *non distribution constraint*, cioè il divieto assoluto di distribuire direttamente o indirettamente utili a soci, membri o dipendenti, che invece devono essere reinvestiti nella propria attività, costituisce la caratteristica più comune delle organizzazioni *non profit*. In tal senso si può parlare di assenza di scopo di lucro, se l'ente ha svolto attività d'impresa o ha ricevuto donazioni, il patrimonio residuo alla liquidazione non può essere devoluto ai soci o al fondatore: è un'altra condizione imprescindibile che definisce il carattere « solidaristico », non lucrativo di queste organizzazioni;

e) sono caratterizzati dalla presenza di prestazioni di lavoro volontario (non retribuite o retribuite al di sotto dei livelli di mercato).

Le altre caratteristiche delle organizzazioni *non profit* sono date da: finalità sociale, presenza di volontari, *ethos* egualitario e partecipativo e separazione tra finanziatori e consumatori finali.

⁷³ Ranci, Barbetta, Salamon, Anheier, Il settore *non profit* in una prospettiva comparata in *Impresa sociale* n. 21/1995.

Sono comunque escluse dal settore — come emerge dalla ricerca dell'IRS e del Centro Ricerche sulla Cooperazione dell'Università cattolica di Milano — le cooperative (con l'eccezione delle cooperative sociali); la ricerca non contempla le organizzazioni con scopo di culto ed i partiti politici. Di questo vasto universo fanno parte organismi molto diversi: fondazioni che erogano denaro e fanno ricerca e cooperative sociali e di inserimento lavorativo; radio-televisioni comunitarie ed associazioni culturali e del tempo libero (es.: ARCI ed ACLI); organizzazioni di servizi sociali, sanitari ed educativi, ospedali gestiti da enti religiosi o fondazioni, (come il San Raffaele di Milano); piccoli gruppi ambientalisti, club archeologici, gruppi di tutela delle minoranze etniche e grandi università private (come la Cattolica e la Bocconi), centri di formazione professionale e musei senza scopo di lucro. L'elemento comune è quello di essere organizzazioni private che perseguono interessi di natura collettiva in aree in cui spesso l'attività dello Stato è, o può essere, carente o assente.

3.1 *Soggetti non profit disciplinati dal codice civile.*

Nell'ordinamento giuridico italiano non esiste una forma giuridica propria delle organizzazioni *non profit*. L'assenza di un tipo unitario fa sì che nel sistema italiano le organizzazioni *non profit* sono legate ora all'una ora all'altra delle figure di ente privato previste dal codice civile — associazioni (in cui vanno a collocarsi le Ipb depubblicizzate) e fondazioni, enti non riconosciuti e cooperative — oppure a figure di legislazione speciale.

«Le norme del codice civile — rileva Renzo Bonazzi⁷⁴ — sono ispirate dalla diffidenza nei confronti dei fenomeni di organizzazione e di iniziativa da parte del privato, sui quali lo Stato ha inteso predisporre un controllo autoritario e centralizzato. I principi di libertà di associazione e di iniziativa introdotti dalla Costituzione non si sono ancora tradotti compiutamente nella legislazione ordinaria che regola questo settore. Oltre ad un parziale decentramento regionale delle funzioni di controllo, sono intervenuti provvedimenti settoriali o relativi ad alcuni aspetti dell'attività con le norme che hanno regolato le associazioni ambientaliste, venatorie, di volontariato, le fondazioni bancarie, gli enti musicali, il regime fiscale delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Si è accennata, anche per questo, l'esigenza di adeguare le disposizioni contenute nel codice civile al dettato costituzionale. Si tratta di una riforma culturalmente matura, per la cui realizzazione esiste una ricca ed approfondita attività di ricerca ed elaborazione.

Le leggi 1997/127 e 1997/59 ne hanno affrontato alcuni aspetti, abrogando l'autorizzazione governativa all'acquisto di immobili e all'accettazione di donazioni, eredità e legati e disponendo la semplificazione delle norme in materia di riconoscimento delle persone giuridiche private, di approvazione e di modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto. Alla realizzazione di queste misure il Cnel ha colla-

⁷⁴ Nota dattiloscritta del Sen. R. Bonazzi, gruppo di lavoro « Fondazioni bancarie », Cnel.

borato predisponendo, d'intesa con il Ministero della funzione pubblica e degli affari regionali, lo schema di regolamento previsto dall'articolo 20 comma 8 della 1997 n. 59, che è in corso di emanazione ».

3.2. *Soggetti non profit disciplinati dalla legislazione speciale.*

Alla disciplina civilistica, degli enti giuridicamente riconosciuti e degli enti non riconosciuti si aggiungono, per varie categorie di organismi *non profit*, specifiche discipline integrative, che, soprattutto, regolano i rapporti degli organismi stessi con i pubblici poteri.

3.2.1 *Le organizzazioni di volontariato.*

Le organizzazioni del volontariato rappresentano la più cospicua del settore *non profit*. La legge 11 agosto 1991, n. 266 definisce l'attività di volontariato, come « attività personale, spontanea, gratuita e senza fini di lucro, con fini di solidarietà » e disciplina articolatamente le organizzazioni di volontariato, che individua come quei soggetti collettivi « liberamente costituiti » al fine di svolgere la predetta attività, avvalendosi in misura « determinante e prevalente » delle attività personali, volontarie e gratuite dei propri soci (articolo 3). Le caratteristiche dell'attività di volontariato sono, pertanto, costituite dalla personalità della prestazione, spontaneità, gratuità, svolgimento dell'attività tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte. Particolare rilevanza presenta l'elemento teleologico dell'attività prevista, ovvero l'assenza di finalità lucrative e lo scopo di solidarietà. Oltre alla personalità, la gratuità vale a distinguere il requisito di un'attività che non possa in alcun modo ricondursi ad un rapporto di lavoro subordinato oneroso. Le organizzazioni potranno soltanto prevedere e stabilire un rimborso delle spese sostenute dal volontario per l'attività prestata, ed entro limiti ben precisi. La prestazione del volontario deve essere innanzitutto personale, deve cioè essere resa solo dal volontario medesimo.

L'attività deve essere prestata in modo spontaneo, in modo da sottolineare l'assenza di qualsiasi tipo di costrizioni, imposizioni e sollecitazioni di tipo giuridico. L'attività dei volontari deve rappresentare la risorsa di servizio prevalente, per l'ente, in quanto è possibile che dette organizzazioni assumano lavoratori dipendenti, o si avvalgano di prestazioni di lavoro autonomo.

3.2.1.1 *La forma giuridica.*

Le organizzazioni di volontariato possono assumere la forma giuridica che ritengono più adeguata al perseguimento dei loro fini « salvo il limite di compatibilità con lo scopo solidaristico ». Tuttavia è previsto dalla legge un contenuto obbligatorio dell'accordo di base, un obbligo di formazione del bilancio, nonché la necessaria iscrizione negli appositi registri tenuti dalle Regioni e dalle Province autonome.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa delle organizzazioni di volontariato, la legge prevede che debbano avere una struttura democratica, che non solo deve risultare dall'atto costitutivo e dallo statuto, ma che deve essere rispettata nel corso di svolgimento del

rapporto. La struttura democratica comporta l'elezione spontanea e libera delle cariche associative, la libertà di espressione per ciascuno del proprio pensiero e la tutela dei diritti di libertà, inclusa la segretezza del voto. Di fondamentale importanza è il rispetto del principio della maggioranza.

Relativamente alla costituzione e al funzionamento dell'assemblea si osservano le seguenti regole: maggioranza degli iscritti, validità delle deliberazioni adottate dalla metà più uno dei presenti, presidenza da parte del presidente dell'organizzazione di volontariato, o anche di un suo delegato. Le cariche devono essere non solo gratuite, ma anche elettive, lasciando allo statuto ampi poteri in ordine alla composizione, alla durata delle cariche, alla revoca, ecc. Le stesse regole, ispirate per la maggior parte ad una notevole snellezza, valgono anche per gli organi esecutivi (giunta, comitato direttivo, esecutivo, ecc.), per la presidenza e per l'eventuale segretario.

3.2.1.2 *Il rapporto del volontario con l'organizzazione.*

L'articolo 3, comma 4 della l. 266/91 prevede, inoltre, come anticipato ad altro titolo, che le organizzazioni di volontariato possano assumere lavoratori dipendenti, ma esclusivamente nei limiti necessari al loro regolare funzionamento, oppure nei limiti occorrenti a qualificare e specializzare l'attività da essi svolta. Qualora si ricorra alle assunzioni, come previsto dall'articolo 3, comma 4, prevarrà la disciplina comune, non essendo consentita nessuna deroga per quei tipi di rapporti, neanche nelle convenzioni fra organizzazioni di volontariato ed enti pubblici o privati. Il rapporto del volontario con l'organizzazione non costituisce un rapporto di lavoro subordinato, né un rapporto di lavoro autonomo, cosicché dovrebbe trattarsi di rapporto associativo, escludendosi naturalmente la forma del rapporto di società.

3.2.1.3 *Il rapporto dell'organizzazione con le istituzioni. Le convenzioni.*

L'articolo 7 della legge 266/91 prevede che « lo Stato, le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono stipulare convenzioni con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri di cui all'articolo 6 e che dimostrino attitudine e capacità operativa ». Il rapporto con le istituzioni rappresenta un punto molto delicato della materia, essendo possibile il pericolo per le organizzazioni di volontariato di essere limitate fortemente nella loro autonomia, attraverso controlli e discipline particolari.

Le leggi regionali e delle province autonome dovranno individuare « i requisiti ed i criteri che danno titolo e priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento ». Ed è proprio in relazione a questi rapporti tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni pubbliche, da regolare tramite lo strumento delle convenzioni, che la legge 266/91 si configura come legge quadro in senso tecnico, fissando i principi cui le regioni dovranno attenersi.

3.2.1.4 *I registri regionali delle organizzazioni di volontariato.*

Le organizzazioni in possesso dei requisiti previsti dalla legge hanno il diritto, di iscriversi negli appositi registri, tenuti ai sensi dell'articolo 6, dalle Regioni e dalle Province autonome, che ne disciplinano altresì i criteri per la revisione periodica. I requisiti richiesti per l'iscrizione nei registri sono: l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e gratuità delle cariche, la gratuità delle prestazioni degli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione.

L'iscrizione nei registri rappresenta un onere per le organizzazioni di volontariato che intendono accedere alle diverse modalità di sostegno che la legge n. 266/91 prevede a favore degli organismi svolgenti attività di volontariato. L'iscrizione nei registri è, infatti, una condizione necessaria per accedere ai contributi pubblici, nonché per stipulare le convenzioni e, fino ai decreti delegati sulle ONLUS, per beneficiare delle agevolazioni fiscali previste specificamente dalla legge medesima.

3.2.1.5 *Le risorse economiche.*

La legge 266/91 prevede che le organizzazioni di volontariato traggano le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento della loro attività da:

contributi degli aderenti;

contributi di privati (non aderenti);

contributi dello Stato di enti e istituzioni pubbliche, finalizzati esclusivamente a sostegno di specifiche e documentate attività o progetti (articolo 5, comma 1, lett. b);

contributi in organismi internazionali;

donazioni e lasciti testamentari;

rimborsi derivanti da convenzioni (articolo 5, comma 1, lett. f);

entrate derivanti da attività commerciali e produttive marginali.

Si ritiene, di contro, non potrebbero figurare risorse derivanti da attività commerciali, eccezion fatta per quelle « marginali ». La legge ammette, con l'uso di questa terminologia, che alla finalità dell'attività di volontariato si accompagni marginalmente un fine commerciale, produttivo o lucrativo: chiaramente quest'elemento teleologico non deve essere mai prevalente.

Altre modalità di favore possono essere ravvisate:

nella facoltà, già rilevata, anche per le associazioni prive di personalità giuridica, di acquistare i beni mobili registrati ed i beni immobili occorrenti per lo svolgimento della loro attività, in deroga a quanto disposto dal codice civile (articolo 5, comma 2);

nella facoltà, anche per gli enti privi di personalità giuridica, di accettare donazioni e lasciti testamentari, in deroga agli artt. 600 e 783 c.c. (articolo 5, comma 2);

nell'esenzione dalle imposte di bollo e di registro sugli atti esecutivi e su quelli connessi all'esercizio delle loro attività (articolo 8, comma 1);

nella deducibilità dall'imponibile delle erogazioni liberali in denaro a favore degli enti in esame iscritti da almeno due anni negli appositi registri.

3.2.1.6 Il fondo per il volontariato e la previsione di fondi speciali presso le regioni. I Comitati di gestione e le Fondazioni bancarie.

All'articolo 12, comma 2, della legge viene regolato il c.d. *fondo per il volontariato*, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un vero e proprio patrimonio di scopo, finalizzato a sostenere finanziariamente quei progetti sperimentali elaborati, anche in collaborazione con gli enti locali, da organizzazioni di volontariato iscritte nei registri, « per far fronte ad emergenze sociali e per favorire l'applicazione di metodologie di intervento particolarmente avanzate ».

A questo fondo si aggiunge la previsione, da parte dell'articolo 15, di *fondi speciali presso le regioni* e gli enti di cui all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356 da inserirsi negli statuti, pari ad una quota non inferiore ad un quindicesimo dei propri proventi, al netto delle spese di funzionamento e dell'accantonamento di cui alla lett. d) del comma 1 dello stesso articolo 12, destinata alla costituzione di fondi speciali presso le regioni, al fine di istituire, per il tramite degli enti locali, centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato, e da queste gestite, con la funzione di sostenere e qualificarne l'attività. La modalità di costituzione dei fondi speciali presso le regioni è stata recentemente disciplinata dal decreto del Ministero del Tesoro 8 ottobre 1997.

I *Centri di servizio* sono strutture a disposizione delle organizzazioni del volontariato e da queste gestiti, con la funzione di sostenerne e qualificarne l'attività: in particolare per approntare strumenti ed iniziative per la crescita della cultura della solidarietà, la promozione di nuove iniziative di volontariato e il rafforzamento di quelle esistenti; per offrire consulenza e assistenza qualificata nonché strumenti per la progettazione, l'avvio e la realizzazione di specifiche attività; per organizzare attività di formazione per i volontari; per fornire informazioni, notizie, documentazioni e dati sulle attività di volontariato locale e nazionale e per dare, inoltre, assistenza legale e fiscale.

I Centri di servizio sono finanziati da « fondi speciali » a livello regionale, alimentati da almeno un quindicesimo degli utili delle *fondazioni a capo delle casse di risparmio* e degli enti sorti dagli Istituti di credito di diritto pubblico, a seguito della trasformazione collegata alla legge Amato. Tali finanziamenti, accantonati già nei bilanci delle fondazioni, si sono resi disponibili alla costituzione dei *Comitati di Gestione*, i cui compiti sono quelli di: ricevere le istanze per l'istituzione dei Centri di servizio, d'intesa con l'ente locale; istituire l'elenco

regionale dei Centri di servizio e pubblicizzarne l'esistenza; nominare un membro degli organi deliberativi ed un membro degli organi di controllo dei centri di servizio; ripartire, infine, annualmente fra i centri di servizio istituiti presso la regione le somme scritturate nel fondo speciale, di ricevere i rendiconti e verificarne la regolarità e la conformità ai rispettivi regolamenti.

Le *fondazioni bancarie* sono i soggetti che, secondo le previsioni dell'articolo 15 della legge 266/91 provvedono all'alimentazione dei fondi speciali presso le Regioni per il finanziamento dei centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato. La rilevanza assunta dalle fondazioni bancarie, quali soggetti dediti ad attività di utilità sociale, è diretta conseguenza della volontà del legislatore di riformare l'ampia porzione del sistema bancario italiano rappresentata dagli Istituti di credito di diritto pubblico e dalle Casse di Risparmio, enti originariamente morali a struttura fondazionale, operando una netta separazione tra l'attività bancaria in senso stretto e quella a carattere sociale e solidaristico, rientrando nelle finalità istituzionali dell'ente stesso.

3.2.2 Le cooperative sociali.

Con la legge 8 novembre 1991, n. 381 istitutiva delle cooperative sociali più che una nuova forma di cooperazione si è inteso porre in essere una nuova forma di impresa. La cooperazione sociale nasce infatti dalla rottura di due principi tradizionali del modello cooperativo: la coincidenza tra socio e beneficiario, che sta alla base del principio di mutualità ristretta, ed il fatto che la cooperativa è, sinora, sempre stata un'organizzazione con un solo tipo di *stakeholder*, un'organizzazione fatta da un gruppo omogeneo di portatori di interessi: o lavoratori, o consumatori, o persone che cercano di costruirsi la casa insieme, o agricoltori. Ciò che caratterizza il nuovo modello della cooperativa sociale — che agisce nei servizi sanitari, socio-assistenziali ed educativi — non è tanto il vincolo alla distribuzione di utili, ma è piuttosto l'aver dato vita a delle nuove formule organizzative che sono oggettivamente diverse sia da quelle pubbliche che da quelle tradizionali ⁷⁵.

L'organizzazione *multi-membership* è un modello di cooperativa che combina gli interessi di consumatori e dei produttori dei servizi sociali, sia attraverso la rappresentanza negli organi di governo istituzionale, che nella partecipazione alla gestione diretta dei servizi erogati. Utilizzando termini economico-aziendali si può definire la « cooperativa sociale » come « azienda collaborativa *multistakeholder*, in base alla configurazione degli attori chiave ai loro obiettivi, ai loro contributi che forniscono all'azienda e delle ricompense che ne ricevono » ⁷⁶. In questo tipo di impresa sociale le categorie di soggetti della vita sociale diventano essi stessi espressione del soggetto aziendale. Il carattere di *multistakeholder* (ossia di presenza della rappresentanza

⁷⁵ C. Borzaga Quali risorse per il terzo settore. Impresa sociale n. 29/1996.

⁷⁶ C. Travaglini, La cooperativa sociale come azienda collaborativa *multistakeholder*. Impresa sociale n. 31/ 1997.

di una molteplicità di gruppi ed interessi della vita sociale) dovrebbe permettere (assieme all'effettiva democraticità espressa dal principio della porta aperta ed all'effettiva democraticità dei meccanismi decisionali) un penetrante « controllo sociale » sull'attività dell'impresa stessa, insieme però alla valorizzazione delle relazioni di aiuto e reciprocità tra i diversi attori coinvolti nella gestione economico-sociale. La capacità collaborativa vede la capacità dell'azienda di soddisfare adeguatamente le richieste dei propri clienti dipendente primariamente dalla disponibilità in primo luogo dei lavoratori di farsi carico « collaborativamente » delle esigenze aziendali considerandole proprie.

L'elemento che caratterizza la teoria degli stakeholder è « la concettualizzazione dell'impresa come una costellazione di interessi cooperativi e competitivi ognuno dei quali fa riferimento ad una specifica classe di attori ». Il management ispirato dal concetto degli *stakeholder* dovrebbe essere in grado di meglio gestirne gli interessi e di produrre una migliore *performance* all'interno della propria organizzazione ⁷⁷.

Le cooperative sociali si caratterizzano sia per il fine perseguito, che per l'attività posta in essere. Esse si distinguono dalla tipologia classica delle cooperative per il perseguimento di un fine che è esterno al gruppo sociale che le costituisce, ossia l'interesse sociale alla « promozione umana » ed « alla integrazione sociale dei cittadini », diversamente dal perseguimento degli interessi dei soci della cooperativa. Le attività che le cooperative sociali svolgono al fine della realizzazione delle finalità menzionate sono essenzialmente quella della *gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività diverse — agricole, industriali, commerciali o di servizi — volte all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate*.

Come detto, le cooperative sociali non rappresentano una specie di cooperative omogenea rispetto alle altre specie in cui è suddiviso il registro prefettizio delle cooperative, del quale pure costituiscono la nuova sezione (articolo 6, lett. c). Alle cooperative sociali si applicano, in quanto compatibili con la legge, le norme relative al settore in cui le cooperative stesse operano.

L'articolo 1 della legge 381/91 individua *due tipologie di cooperative sociali*:

le *cooperative di solidarietà sociale*, di cui alla lett. a) ed alle quali è attribuito un compito puramente assistenziale a favore di persone handicappate;

le *cooperative di produzione e lavoro integrate*, di cui alla lett. b), alle quali è connessa la funzione di promuovere l'inserimento dei soggetti svantaggiati nell'attività lavorativa.

3.2.2.1 *Categorie di soci.*

Nelle cooperative sociali operano tre categorie di soci: i soci prestatori, che svolgono una normale attività lavorativa fornendo una

⁷⁷ L. Solari Implicazioni organizzative di un approccio *multistakeholder*. Impresa sociale n. 31/1997.

prestazione a cui corrisponde una retribuzione, *i soci volontari*, la cui attività lavorativa è spontanea e gratuita, essendo previsto il solo rimborso delle spese ed *i soci fruitori*, che sono le persone « svantaggiate » come tossicodipendenti, invalidi, ecc. al cui inserimento lavorativo è volta l'attività della cooperativa sociale.

I soci volontari prestano la loro attività gratuitamente e sono iscritti in un'apposita sezione del libro dei soci. Il loro numero non può superare la metà del numero complessivo dei soci. Ai soci volontari non si applicano i contratti collettivi e le norme di legge in materia di lavoro subordinato ed autonomo, ad eccezione di quelle in tema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (articolo 2, comma 3): ciò potrebbe significare un implicito riconoscimento dell'applicabilità dei contratti collettivi di lavoro per i soci in senso stretto, così come avviene per i lavoratori-soci nelle cooperative di produzione e lavoro senza che questo comporti come noto lo snaturamento del rapporto che li lega alla società.

Sono considerate « persone svantaggiate » dall'articolo 4: « gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex-degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazione di difficoltà familiari, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione ». Le categorie suddette non costituiscono un numero chiuso, dal momento che è consentito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con altri ministeri interessati e sentita la commissione centrale per le cooperative, individuare altre categorie di soggetti svantaggiati. Le persone svantaggiate devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa stessa (articolo 4, comma 2).

L'articolo 8 introduce poi una disposizione che tende palesemente a favorire il rafforzamento economico delle cooperative sociali sia singolarmente sia come gruppo. L'articolo estende, infatti, l'applicabilità delle disposizioni della legge (con tutto ciò che comporta sotto il profilo del regime tributario previsto all'articolo 7 e delle opportunità di rapporti con la pubblica amministrazione attraverso le convenzioni di cui all'articolo 5) ai consorzi costituiti come società cooperative (ex articolo 27 d.lgs. C.p.S. 14 dicembre 1977) aventi la base sociale formata in misura non inferiore al 70% da cooperative sociali. Possono far parte delle cooperative sociali anche le persone giuridiche pubbliche o private nei cui statuti sia previsto il finanziamento o lo sviluppo delle attività di tali cooperative: non è previsto un limite quantitativo a queste partecipazioni anche se si deve ritenere inammissibile la costituzione di società cooperative da parte di società di capitali.

La legge prevede l'istituzione di un *albo regionale delle cooperative sociali*, nel quadro di norme attuative ad opera delle Regioni. Le Regioni, inoltre, emanano norme volte alla promozione, al sostegno e allo sviluppo della cooperazione, adottano *convenzioni-tipo* per i rapporti tra cooperative sociali e le amministrazioni pubbliche che operano nell'ambito regionale, prevedendo in particolare i requisiti di professionalità degli operatori e l'applicazione delle norme contrattuali vigenti (articolo 9).