

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXI**

n. **2/II**

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Indagine sulla riforma dell'assistenza sociale

II. Il ruolo degli organismi non profit nel settore assistenziale

*richiesta il 21 marzo 1997, ad iniziativa della XII Commissione (Affari sociali),
ai sensi dell'articolo 147, comma 2, del regolamento*

Trasmessa alla Presidenza il 9 settembre 1998

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'indagine sulla riforma dell'assistenza sociale, svolta dal CNEL su richiesta della Camera dei deputati, nell'ambito dell'istruttoria legislativa svolta dalla XII Commissione (Affari sociali) sulle proposte di legge riguardanti la riforma dell'assistenza sociale, si articola in sei distinti rapporti di ricerca, presentati nel corso del seminario dal titolo « temi e proposte per una riforma dell'assistenza sociale » svoltosi a Roma — Palazzo San Macuto — il 21 aprile 1998.

I rapporti di ricerca sono pubblicati, a cura della Camera dei deputati, nei seguenti volumi:

- DOC XXI n. 2/I L'assistenza ai non autosufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato.
- DOC XXI n. 2/II Il ruolo degli organismi *non profit* nel settore assistenziale.
- DOC XXI n. 2/III Spesa pubblica per l'assistenza, ruolo degli Enti locali e « trappole della povertà ».
- DOC XXI n. 2/IV L'articolazione istituzionale e organizzativa dell'assistenza in alcuni Paesi OCSE.
- DOC XXI n. 2/V Analisi delle problematiche istituzionali, economiche e sociali relative all'introduzione del concetto di « minimo vitale » — Comparazioni internazionali.
- DOC XXI n. 2/VI La gestione elettronica delle erogazioni assistenziali negli USA.

PAGINA BIANCA

LETTERE DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA
E DEL PRESIDENTE DEL CNEL

PAGINA BIANCA

IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

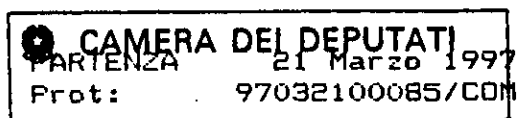
Caro e Illustro Presidente,

la XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati ha iniziato l'esame delle proposte di legge riguardanti la riforma dei servizi sociali.

E' questo un tema complesso, la cui trattazione richiede l'attivazione di tutti gli strumenti che il regolamento della Camera mette a disposizione delle Commissioni al fine di garantire una completa istruttoria alle deliberazioni da assumere nell'ambito del procedimento legislativo. Sulla base di tali considerazioni, la XII Commissione nella seduta del 19 marzo scorso ha deliberato, ai sensi dell'articolo 147, comma 2, del regolamento, di richiedere un'indagine del CNEL sui sistemi assistenziali dei principali Paesi dell'Unione europea, degli Stati Uniti e del Canada, individuandone contestualmente l'oggetto e le finalità.

La inviterei, pertanto, ai sensi del citato articolo 147, comma 2, del regolamento, ad assumere le iniziative opportune affinché il Consiglio da Lei presieduto possa compiere l'indagine, nei termini definiti dal documento allegato.

Caro Presidente,



Prof. Giuseppe DE RITA
Presidente del CNEL
ROMA

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati*

**FINALITA' E OGGETTO DELL'INDAGINE RICHIESTA AL CNEL, AI SENSI
DELL'ARTICOLO 147, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO, SUI SISTEMI
ASSISTENZIALI DEI PRINCIPALI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, DEGLI
STATI UNITI E DEL CANADA**

La XII Commissione ha al proprio esame in sede referente una serie di proposte di legge (n 354 e abbinate) di riforma del sistema dell'assistenza sociale. Si tratta di una tematica di estrema importanza ed attualità in quanto interviene su un aspetto delicato della più generale riforma del *Welfare State*.

La complessità della materia richiede l'attivazione di tutti gli strumenti di conoscenza a disposizione del Parlamento per approfondire le diverse tematiche che, in modo diretto o indiretto, risultano connesse con l'assistenza sociale.

Un aspetto principale che fa da cornice a tutto il dibattito è rappresentato dalla comparazione con i sistemi di protezione sociale degli altri paesi e, in particolare, con quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, degli Stati Uniti ed del Canada nonché con le politiche di protezione sociale impostate in sede comunitaria. Al riguardo appare sempre più necessario disporre di studi comparati aggiornati che siano in grado di evidenziare le similitudini e le differenze sul piano dei modelli seguiti nei diversi paesi e sugli aspetti quantitativi della spesa sociale.

Quanto al primo aspetto, la semplice ricostruzione normativa dei diversi interventi pubblici non sempre riesce a fornire il quadro di insieme delle politiche di protezione sociale: è importante invece disporre di analisi che diano conto delle tendenze generali di impostazione dell'intervento pubblico e del rapporto con gli attori privati del sistema sociale.

Quanto al secondo aspetto, i dati disponibili sulla spesa assistenziale risultano difficilmente comparabili e scarsamente aggregabili stante la diversità delle contabilità nazionali e la difficile limitazione del settore dell'assistenza all'interno della più generale spesa sociale. Risulta pertanto opportuno promuovere una riclassificazione di tale spesa in modo da avere la possibilità di un confronto apprezzabile tra i vari paesi comunitari.

Gli aspetti più rilevanti sui quali concentrare tale indagine sembrano essere i seguenti:



Camera dei Deputati

- *la ripartizione delle competenze tra il centro e la periferia*: è necessario conoscere come vengono ripartite le competenze tra lo Stato e le diverse articolazioni delle autonomie territoriali nella prospettiva di dare concreta attuazione al principio di sussidiarietà;

- *le relazioni tra il pubblico ed il privato*: si tratta di individuare quali siano i punti di equilibrio tra l'intervento pubblico e quello del privato nelle sue diverse rappresentazioni (privato, privato sociale, nonprofit, volontariato);

- *le forme dell'intervento*: poiché la configurazione delle prestazioni varia da sistema a sistema si rende necessario una descrizione delle forme dell'intervento assistenziale con particolare riferimento alle prestazioni economiche;

- *la spesa*: la riclassificazione della spesa sociale è uno degli obiettivi più importanti per una comparazione dei sistemi assistenziali dei diversi paesi europei ed è necessario pertanto individuare indici omogenei capaci di dare conto degli aspetti quantitativi dei trasferimenti pubblici e degli investimenti privati;

- *i soggetti beneficiari*: non sempre sono rintracciabili criteri omogenei in base ai quali individuare soggetti aventi diritto all'assistenza sociale, è indispensabile quindi ricostruire le figure di beneficiari degli interventi assistenziali e individuare i criteri in base ai quali si fa luogo alle prestazioni, specificando, ove previsto, attraverso quali modalità si realizza il concorso alla spesa;

- *il rapporto tra i sistemi di protezione pubblica e le forme di mutualità integrativa*.



*Il Presidente
del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

Roma, 9 settembre 1998

PROT. N. 2482 - 2/2

Caro e illustre Presidente,

sono lieto di poterLe trasmettere ufficialmente copia della stesura definitiva, per la stampa, dei sei rapporti di ricerca presentati il 21 aprile scorso in occasione del seminario di presentazione dell'indagine svolta dal CNEL, su richiesta della vostra XII Commissione affari sociali, sulla riforma dell'assistenza sociale. I rapporti, a norma dell'art.147, comma 2° del Regolamento della Camera dei Deputati, saranno pubblicati a cura della Camera.

Con i più cordiali saluti,


Giuseppe De Rita



On. Luciano Violante
Presidente
Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
00100 ROMA

PAGINA BIANCA

INDICE

1. <i>Introduzione ed alcune principali considerazioni</i>		
1.1 Il possibile contributo del settore non profit alla riforma dell'assistenza: i principali argomenti teorici ed alcune evidenze empiriche	Pag.	18
1.2 Ampliamento della quantità di risorse per il finanziamento dell'assistenza	»	19
1.3 Asimmetrie informative	»	21
1.4 Il costo del lavoro	»	23
1.5 Specificità italiane	»	24
1.6 Alcuni punti di debolezza delle organizzazioni non profit	»	25
1.6.1 Problemi di economie di scala ed esigenze di project financing	»	27
1.6.2 Premesse istituzionali del welfare market	»	27
1.7 Incentivi fiscali ed il problema della coesistenza tra soggetti non profit e for profit	»	28
1.8 Le dimensioni economiche del settore non profit	»	31
1.9 Aspetti definitivi e terminologici	»	35
2. <i>Morfologia delle organizzazioni non profit, di tipo assistenziale, nei principali paesi europei, Stati Uniti e Canada</i>		
2.1 Stati Uniti	»	43
2.1.1 Il controllo sulle organizzazioni non profit negli Stati Uniti ..	»	46
2.1.2 Sanità	»	47
2.2 Canada	»	49
2.2.1 L'esperienza dei Lets	»	50
2.3 Gran Bretagna	»	50
2.3.1 Assistenza	»	54
2.4 Germania	»	55
2.4.1 Assistenza	»	57
2.5 Francia	»	58
2.5.1 Assistenza	»	60
2.6 Austria	»	61
2.7 Belgio	»	64
2.8 Olanda	»	66
2.9 Portogallo	»	68
2.10 Spagna	»	68
2.11 Svezia	»	69
3. <i>Discipline giuridiche delle organizzazioni non profit in Italia</i>		
3.1 Soggetti non profit disciplinati dal codice civile	»	73
3.2 Soggetti non profit disciplinati dalla legislazione speciale	»	74

3.2.1	Le organizzazioni di volontariato	»	74
3.2.1.1	La forma giuridica	»	74
3.2.1.2	Il rapporto del volontario con l'organizzazione	»	75
3.2.1.3	Il rapporto dell'organizzazione con le istituzioni. Le convenzioni	»	75
3.2.1.4	I registri regionali delle organizzazioni di volontariato	»	76
3.2.1.5	Le risorse economiche	»	76
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	»	77
3.2.2	Le cooperative sociali	»	78
3.2.2.1	Categorie di soci	»	79
3.2.2.2	Regime fiscale, iscrizione nei registri e vigilanza	»	81
3.2.2.3	Le dimensioni del fenomeno	»	81
3.2.3	Gli enti ecclesiastici	»	82
3.2.4	Le organizzazioni non governative	»	83
3.2.5	Le fondazioni bancarie	»	83
3.3	Ipotesi di una nuova figura di impresa sociale	»	86
4.	<i>Disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale</i>		
4.1	Il precedente regime degli «enti non commerciali»	»	87
4.1.1	Imposte dirette	»	88
4.1.2	Regimi speciali	»	89
4.1.3	IVA	»	89
4.1.4	INVIM	»	89
4.1.5	Imposta sulle successioni e donazioni	»	90
4.1.6	Incentivi fiscali al finanziamento	»	90
4.1.7	Regimi speciali agevolati	»	90
4.2	La riforma degli enti non commerciali e delle Onlus nella materia fiscale	»	92
4.2.1	Le modifiche alla disciplina degli enti non commerciali	»	93
4.2.1.1	Perdita della qualifica di ente non commerciale	»	94
4.2.1.2	Trasferimento di beni patrimoniali	»	95
4.2.2	ONLUS	»	96
4.2.2.1	Nozione di Onlus	»	96
4.2.2.2	Requisiti soggettivi	»	96
4.2.2.3	Individuazione di settori di intervento ammessi ai benefici	»	96
4.2.2.4	Requisiti oggettivi	»	97
4.2.2.5	L'anagrafe delle Onlus	»	98
4.2.2.6	Agevolazioni fiscali	»	98
4.2.2.7	Sanzioni e responsabilità	»	101
5.	<i>Gli organismi assistenziali non profit e l'amministrazione pubblica dell'assistenza</i>		
5.1	I servizi assistenziali, pubblici e privati, e la relativa competenza legislativa regionale in materia	»	101
5.2	I servizi assistenziali nel «progetto di legge costituzionale, revisione della parte seconda della Costituzione», elaborato dalla commissione parlamentare per le riforme istituzionali	»	103
5.3	Caratteri e portata della legislazione regionale sugli organismi non profit	»	104

5.4 Gli organismi non profit « riconosciuti » dalla legislazione regionale, attuativa di leggi statali di regolazione o incentivazione settoriale di taluni « servizi alla persona »	»	104
5.4.1 Le organizzazioni del volontariato nella legislazione regionale	»	104
5.4.2 Le cooperative sociali nella legislazione regionale	»	108
5.4.3 Le associazioni assistenziali di utilità sociale nella legislazione regionale che precorre le Onlus	»	110
5.4.4 Le associazioni di assistenza agli handicappati	»	113
5.4.4.1 Quadro di riferimento costituito dalla legislazione statale	»	113
5.4.4.2 La legislazione regionale	»	113
5.4.5 Gli enti ausiliari di assistenza ai tossicodipendenti e alcoolisti	»	115
5.4.5.1 Quadro di riferimento costituito dalla legislazione statale	»	115
5.4.5.2 La legislazione regionale	»	115
5.4.6 Le società di mutuo soccorso	»	116
5.4.6.1 Le società di mutuo soccorso nella legislazione statale	»	116
5.4.6.2 La legislazione regionale	»	117
5.5 Le Ipab	»	117
5.5.1 Vicenda delle Ipab, sino alle depubblicizzazioni degli anni Novanta	»	117
5.5.2 Ipab e organizzazioni non profit	»	119
5.5.3 Ipotesi di riforma delle Ipab	»	120
6. <i>Prospettive per gli organismi non profit nella riforma del sistema assistenziale italiano</i>		
6.1 Possibili campi di assistenza pubblica « mercatizzabili »: concorrenza tra organismi non profit ed iniziative for profit, nel settore assistenziale italiano	»	122
6.2 Compresenza di servizi assistenziali a gestione pubblica e di attività assistenziali « abilitate » o « agevolate »: un possibile quadro di riferimento per l'azione degli organismi non profit	»	127
7. <i>Bibliografia</i>	»	129

Il presente rapporto è il secondo di una serie di rapporti sulla riforma dell'assistenza che il Gruppo di lavoro Mercato sociale del CNEL ha predisposto per la XII Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati.

Il Gruppo di lavoro è coordinato da Edwin Morley-Fletcher ed è composto da Carlo Canali De Rossi, Carla Collicelli, Silvia Costa, Giulio De Caprariis, Lia Ghisani, Andrea Gianfagna, Antonio Lamanna, Beniamino Lapadula, Piero Lauriola, Stefano Lepri, Giovanni Magliaro, Sandro Naccarelli, Vittorio Pagani, Pietro Talamo, Marco Giuseppe Venturi.

La stesura del presente rapporto è stata affidata a Dante Così e ad Amalia Lulli.

1. Introduzione ed alcune principali considerazioni.

Il presente lavoro si propone un'analisi del ruolo degli organismi *non profit* nell'ambito della riforma del settore dell'assistenza in Italia. Come è noto, l'interesse per questo tema deriva dal fatto che una vasta platea di osservatori individua proprio nello sviluppo del settore *non profit*, la possibilità di ridurre il costo dei servizi per la collettività e/o di incrementarne la qualità e quantità a parità di costo. In effetti lo Stato sociale italiano si trova oggi di fronte ad una sfida molto difficile: da un lato le dinamiche demografiche e sociali determinano una tendenza ad un forte aumento della domanda di prestazioni di assistenza; d'altra parte, vincoli di bilancio molto stringenti (e destinati a rimanere tali per un periodo lungo di tempo) impediscono allo Stato di aumentare il finanziamento dell'assistenza se non tagliando altre voci di spesa. L'interesse del legislatore per il possibile contributo che il settore *non profit* può offrire per attenuare tale problema è testimoniato dalla recente approvazione del decreto legislativo 4 dicembre 1997 n. 460 sulla riforma degli enti non commerciali e sull'istituzione della nuova figura di Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale).

È sembrato, pertanto, utile passare brevemente in rassegna gli argomenti teorici che possono essere adottati a favore della tesi che il ricorso ad una produzione dei servizi di pubblica utilità da parte di organizzazioni private senza scopo di lucro possa determinare effetti positivi. Come è noto tali argomenti fanno in particolare riferimento alla possibilità per le organizzazioni *non profit* i) di attrarre risorse aggiuntive dal settore privato sotto forma di donazioni; ii) di ridurre asimmetrie informative per i consumatori; di utilizzare lavoro volontario e di remunerare il fattore lavoro meno rispetto al settore pubblico e privato orientato al profitto; iii) di fornire incentivi ai lavoratori che migliorino l'efficienza organizzativa e produttiva. Al contrario, l'efficienza del settore *non profit* può trovare limiti significativi nella difficoltà di ricambio del gruppo dirigente, nella possibilità di abusi, nell'impossibilità di accedere in modo adeguato al mercato dei capitali. Sembra anche interessante discutere brevemente le condizioni economiche che possono giustificare la coesistenza nel tempo di organismi *non profit* e *for profit*.

Le attività assistenziali costituiscono probabilmente un terreno particolarmente congeniale al terzo settore, dove possono coesistere forme di volontariato e forme di mercato. Le forme organizzative dei soggetti attivi dell'assistenza variano dalle associazioni, alle fondazioni, alle cooperative sociali, fino a modelli più tipici del settore pubblico o di quello privato. È sembrato, infine, utile fornire una breve panoramica delle diverse accezioni terminologiche e definitorie che gli organismi *non profit* ricevono a livello internazionale e nazionale.

Una parte del lavoro è dedicata a uno studio comparato delle organizzazioni *non profit* soprattutto di quelle assistenziali nei principali paesi europei, Stati Uniti e Canada. Da suddetta comparazione è possibile capire come si stanno comportando gli altri paesi e cosa si può apprendere dalle loro esperienze già effettuate nel campo dei servizi sociali.

Una cospicua parte del lavoro è quella riguardante la riforma degli enti non commerciali e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus). Prima di descrivere il riordino della disciplina fiscale degli enti non commerciali e le caratteristiche della nuova figura di Onlus, si fornisce una panoramica della disciplina giuridica e fiscale delle varie figure di organizzazioni *non profit* attualmente esistenti.

Vengono analizzati, inoltre, gli organismi *non profit* implicitamente o esplicitamente riconosciuti dalla legislazione regionale, come gestori autorizzati o necessari dei servizi assistenziali (unitamente o in correlazione ai poteri locali e agli enti pubblici) e la relativa competenza legislativa regionale in materia. Notevole interesse è rivolto, poi, alla vicenda delle Ipab, sino alla depubblicizzazione di molti istituzioni di questo tipo formale e al loro confronto con le Onlus di nuova istituzione.

Vengono prospettate conclusioni favorevoli alla valorizzazione del ruolo che le organizzazioni *non profit* possono svolgere nei mercati sociali.

Data la diretta incidenza dei servizi sociali sulla qualità della vita dell'acquirente, la presenza di asimmetrie informative a vantaggio dell'erogatore, limitando il grado di « fiducia » dell'acquirente, condiziona, infatti, in modo rilevante le possibilità di funzionamento del mercato; le *non profit* presentano, viceversa, il vantaggio, per la peculiarità della loro funzione-obiettivo e per le motivazioni comportamentali che ne derivano, di accrescere il grado di fiducia e quindi sembrano particolarmente adatte a fornire questo tipo di servizi.

Allo stesso tempo tuttavia le organizzazioni *non profit* devono guadagnarsi questa superiorità: l'intervento pubblico non può (a lungo termine) concedere troppe agevolazioni a loro favore, ma è costretto a creare le condizioni per un'adeguata concorrenza nei mercati sociali tra diversi tipi di imprese, all'interno della quale le *non profit* possano esprimere le loro potenzialità effettive; per altro verso, con riguardo al ruolo che esse possono svolgere nel migliorare il grado di affidabilità e quindi il funzionamento dei mercati, il potere pubblico è necessariamente portato a incentivare le *non profit*, collegando gli incentivi all'effettiva realizzazione dei loro scopi sociali. È quello che fa, in buona parte, il decreto legislativo sulle Onlus, prevedendo l'esenzione dalle imposte dirette solo dei proventi derivanti dalle attività svolte in attuazione degli scopi istituzionali o in diretta connessione ad essi e la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali a favore delle Onlus ¹.

1.1 *Il possibile contributo del settore non profit alla riforma dell'assistenza: i principali argomenti teorici ed alcune evidenze empiriche.*

Come si è detto nell'Introduzione, le politiche assistenziali si trovano oggi a fronteggiare una forte tendenza all'aumento della spesa

¹ Cer Un welfare su misura — Rapporto n. 4/1997, pag. 107.

che trova un vincolo stringente nella ben nota esigenza di contenimento della spesa pubblica. Tale tendenza all'aumento della spesa è determinata dalla senilizzazione progressiva della popolazione, da mutamenti sociali (partecipazione delle donne alla forza lavoro, separazioni tra coniugi ...) che riducono in prospettiva la possibilità di ricevere forme di assistenza informale all'interno di nuclei familiari « estesi ». Si fa spesso riferimento anche al cosiddetto « morbo di Baumol »², ovvero al fatto che la produttività del lavoro cresce più rapidamente laddove la prestazione di lavoro ha carattere strumentale e può essere sostituita da macchine, via che l'innovazione tecnologica procede. Sulla base di considerazioni di questo tipo si ritiene spesso che nel campo dei servizi di assistenza sarebbe possibile realizzare solo modesti incrementi di produttività dal momento che la quantità di lavoro non si può ridurre senza compromettere la qualità della prestazione resa. D'altra parte, le retribuzioni di coloro che lavorano nei settori a produttività stagnante crescono più o meno in linea con quelle dei settori che realizzano incrementi di produttività: diviene, dunque, necessario destinare sempre più risorse sociali per finanziare la produzione di tali servizi.

A fronte di queste tendenze negative diviene naturale interrogarsi sulle possibili modalità per conseguire un allargamento delle risorse disponibili e/o un aumento nell'efficienza nella produzione dei servizi. Come è noto, su questo tema sono state avanzate proposte disparate³; un elemento probabilmente comune alla larga maggioranza di esse consiste nella riduzione del ruolo dello Stato nella produzione dei servizi in questione e nell'estensione del ruolo di meccanismi di mercato all'interno dei quali soggetti *non profit* e *for profit* compongono una pluralità di erogatori di servizi.

Un'analisi dettagliata di questo amplissimo dibattito esula evidentemente dall'ambito del presente lavoro: ci limitiamo a passare in rassegna i principali argomenti emersi a favore (e contro) il ruolo di organismi *non profit* nell'erogazione di servizi di assistenza.

1.2 Ampliamento della quantità di risorse per il finanziamento dell'assistenza.

Soggetti privati senza scopo di lucro possono avere la capacità di attrarre donazioni da parte del settore privato dell'economia finalizzate alla prestazione di servizi di assistenza. La rilevanza quantitativa delle donazioni nel 1992 era piuttosto elevata negli USA (circa il 19% del totale delle entrate) ed in Gran Bretagna (12%), modesta in Italia (circa 4%)⁴. Il dato italiano probabilmente risente dell'assenza di incentivi fiscali per tali donazioni quali quelli solo recentemente introdotti nel nostro paese con il d.lgs. 4/12/97, n. 460.

² W.J. Baumol - W.G. Bowen, *Performing arts: the economic dilemma*, Cambridge, Mit Press 1966; si veda anche a questo proposito G. Ruffolo, *Lo sviluppo dei limiti* Laterza, Roma Bari, 1994 e C. De Vincenti A. Montebugnoli *L'economia delle relazioni*, Laterza 1997.

³ Si sono proposte privatizzazioni, lo sviluppo di « quasi mercati », forme di decentramento amministrativo, l'introduzione di tecniche di gestione privatistiche, fino a configurare anche una riduzione del grado di copertura dei bisogni.

⁴ Vedi L.M. Salamon e H.K. Anheir, *The emerging sector: the nonprofit sector in comparative perspective. An overview*. The John Hopkins *nonprofit* Sector Series, Manchester Univ. Press 1996.

Occorre, tuttavia, distinguere concettualmente tra la capacità di attrarre donazioni che un'istituzione ha in quanto soggetto *non profit* dalla capacità di attrarre donazioni associata alla presenza di incentivi fiscali. Qualora i soggetti *non profit* presentino una peculiare attrattiva per i donatori, allora gli incentivi fiscali sulle donazioni si configurerebbero come strumento di mero potenziamento di tendenze comunque presenti. Il costo per lo Stato associato a tali incentivi troverebbe giustificazione nella loro capacità di generare un aumento delle risorse disponibili per servizi sociali di importo maggiore a quello degli incentivi stessi.

Posto che alcuni individui hanno un movente altruistico che li predispone a donare denaro e tempo, perché la natura *non profit* del soggetto ricevente può essere condizione necessaria affinché la donazione abbia luogo? Una possibile risposta fa riferimento alla possibilità che esistano dei costi per i donatori nel monitorare l'impiego che viene fatto dei soldi donati. In realtà, la possibilità di un uso improprio dei fondi donati esiste sia nel caso di soggetti *for profit*, sia nel caso di soggetti *non profit* (si pensi ad esempio ad eccessive retribuzioni dei *manager*). Ciò nonostante, è plausibile che i soggetti privati *non profit* grazie alla loro reputazione o alla presenza di controlli più mirati possano competere in modo più efficace rispetto a soggetti orientati al profitto nell'acquisizione delle donazioni di soggetti privati⁵; ovviamente anche il perseguimento di finalità ideali può risultare più credibile per i soggetti *non profit*.

Rispetto poi al finanziamento spontaneo di attività assistenziali attuate dalla mano pubblica, è possibile che iniziative promosse da soggetti *non profit* siano più capaci di soddisfare le esigenze di donatori privati grazie alla più ampia pluralità di opzioni offerte.

È possibile che il livello delle donazioni non sia indipendente dal livello della spesa pubblica nell'assistenza⁶: in una fase storica in cui si registra una tendenza verso un minore impegno diretto dello Stato, può risultare a maggior ragione importante la presenza di soggetti *non profit* capaci di catalizzare la propensione ad effettuare atti di liberalità.

La capacità dei soggetti *non profit* di ampliare la quantità di risorse disponibili per l'assistenza può essere anche associata al processo di auto-accumulazione associata all'impossibilità di distribuzione degli utili: in presenza di un vantaggio competitivo che consenta ai soggetti del settore *non profit* di realizzare profitti significativi, il processo di reinvestimento automatico dell'utile nel processo produttivo può produrre effetti rilevanti. Come si dirà nel seguito, tuttavia, questa accumulazione di capitale non necessariamente soddisfa esigenze di allocazione efficiente delle risorse a livello macroeconomico.

Si noti che dietro al fenomeno delle donazioni si possono in realtà celare intenti e meccanismi socio economici molto diversi tra loro⁷.

⁵ Su questo punto si veda H. Hansmann, *The Role of Non-Profit Enterprise*, Yale Law Journal, 1980, pp. 835-901.

⁶ Vedi S. Rose-Ackerman, *Ideals Versus Dollars: Donors, Charity Managers and Government grants*, Journal of Political Economy, 1987, pp. 810-23.

⁷ Vedi H. Hansmann, *The ownership of enterprise*, Harvard University Press, 1996, pp. 230-233.

In primo luogo, le donazioni possono essere associate alla produzione privata di beni pubblici: per motivi che qui non ci interessano gli individui possono decidere di finanziare privatamente la produzione di beni pubblici ignorando i noti problemi di *free riding*; in tal caso la donazione a soggetti *non profit* diviene strumento ideale⁸.

In secondo luogo, la donazione può consistere nella sostanza in una forma di discriminazione di prezzo volontaria: per esempio, nel settore delle manifestazioni artistiche risulta difficile coprire i costi con la sola emissione di biglietti anche a causa del fatto che la cedibilità dei biglietti limita l'efficacia di politiche di discriminazione nei prezzi. Un assiduo frequentatore di un museo che sia anche donatore verso l'istituzione di fatto decide (per motivi che qui non indaghiamo) di sottoporsi volontariamente ad una discriminazione di prezzo finalizzata alla sopravvivenza dell'istituzione in questione.

In terzo luogo, la donazione può inserirsi in un'istituzione sociale più complessa ed assumere di fatto la natura di rimborso di un « prestito » implicito: Hansmann fa a questo proposito l'esempio di una persona che riceve da giovane una borsa di studio che gli consente di accumulare un certo stock di capitale umano e che poi, in età matura, effettua volontariamente una donazione alla stessa istituzione universitaria allo scopo di consentire anche ad altri giovani di ricevere finanziamenti allo studio. Questo tipo di comportamenti, molto diffusi nel mondo anglosassone, si inquadra in effetti in comportamento sociale di tipo cooperativo al quale gli individui aderiscono spontaneamente, senza che intervenga il potere coercitivo della legge.

1.3 *Asimmetrie informative.*

Un punto di forza dei soggetti *non profit* può derivare dalla presenza di asimmetrie informative che i consumatori hanno sul mercato dei beni e dei servizi⁹. In presenza di costi nell'accertare l'effettiva qualità dei servizi offerti o nell'impossibilità di accertare tale qualità se non dopo l'acquisto del servizio (*experience goods/services*) l'assenza di una finalità di profitto può indurre i consumatori a giudicare minori gli incentivi a mentire circa la qualità dei servizi resi.

In effetti tali problemi risultano essere particolarmente gravi « tanto maggiore è l'eterogeneità dei servizi offerti, quanto minore è la possibilità di una loro standardizzazione... »¹⁰: sotto questo profilo la produzione di servizi di assistenza soffre dunque di questi problemi in forma acuta. D'altra parte¹¹, « un'impresa che massimizza il profitto è spinta a sfruttare a proprio vantaggio l'asimmetria informativa, riducendo la qualità del servizio una volta stipulato il contratto ». Inoltre¹² nel campo dell'assistenza e della sanità i consuma-

⁸ H. Hansmann cit, 1996 cita a questo proposito l'esempio di stazioni radio-televisive finanziate da contributi volontari dei cittadini: il donatore ha la possibilità di verificare la qualità e la quantità delle trasmissioni effettuate ma ha difficoltà ad accertare la produzione marginale realizzata grazie alla propria donazione. Come si vedrà nella trattazione dei problemi associati ad asimmetrie informative svolta nel seguito, questo è un tipico caso in cui i soggetti *non profit* possono avere un vantaggio rispetto a quelli *for profit*.

⁹ Vedi S. Rose-Ackerman, *Altruism, nonprofits and economic theory*, The Journal of Economic Literature, 1996, p. 716 ed i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

¹⁰ C. Borzaga, *Stato sociale e « 2welfare mix »* in Tutela, n. 3/4, 1994b, p. 8.

¹¹ C. Borzaga, cit. 1994b, p. 8.

¹² H. Hansmann, cit. 1996, p. 234.

tori sono soggetti a costi molto elevati nel passaggio da un erogatore di servizi ad un altro ¹³. La consapevolezza della presenza di siffatti incentivi e costi può indurre i consumatori a scegliere gli erogatori *non profit* anche qualora non ne condividano in pieno le finalità ideali. Naturalmente questo tipo di argomento induce a ritenere che anche gli erogatori pubblici di servizi di assistenza possano avere un vantaggio rispetto a quelli privati orientati al profitto. Dubbi circa l'efficienza produttiva del settore pubblico e l'eventuale possibilità per i consumatori di osservare meglio la qualità dei servizi resi da soggetti *non profit* ¹⁴ può costituire un vantaggio per questi ultimi.

In definitiva, la presenza di asimmetrie informative sul mercato dei beni e servizi possono giustificare il ricorso a soggetti *non profit*. Occorre, tuttavia, essere consapevoli che non sempre ciò individua una soluzione ottima: con le parole di Hansmann (1996, pag. 235, nostra libera traduzione) « il ricorso al *non profit* costituisce un meccanismo molto grezzo di difesa del consumatore: non crea un incentivo a servire il consumatore bene, riduce semplicemente gli incentivi a servirlo male ».

Come è noto, la presenza di asimmetrie informative non caratterizza solo il mercato dei beni e dei servizi ma coinvolge anche l'efficienza del processo produttivo: ci si riferisce in particolare ai costi associati al monitoraggio dei lavoratori ed alla impossibilità di distinguere esiti imputabili all'impegno del lavoratore (del *manager*) da esiti imputabili allo « stato di natura ». Ci si riferisce ai problemi noti in letteratura sotto la denominazione « agente-principale ». Sotto questo profilo, si è sostenuto in letteratura ¹⁵ (vedi Rapporto n. 1) che le imprese « *non profit* » possano godere di un vantaggio in termini di efficienza rispetto alle tradizionali imprese « *for profit* » nella produzione di servizi sociali. Questo vantaggio deriverebbe dalla loro possibilità di meglio gestire i problemi associati a fenomeni di informazione imperfetta ed asimmetrica. Interessante appare a questo proposito la possibilità che ¹⁶ « la capacità di queste organizzazioni *non profit* di coinvolgere e motivare i lavoratori ne influenzi positivamente l'efficienza, contribuendo a spiegarne la crescita proprio nei settori dove particolarmente difficile e costoso è il controllo dei lavoratori ». Sotto il profilo della teoria dell'organizzazione, l'efficienza delle imprese *non profit* potrebbe in effetti beneficiare di un sistema di incentivi più efficace che rende meno stringente l'esigenza di controlli e monitoraggi: la frequente presenza all'interno dell'organizzazione di persone che condizionano il loro impegno alla soddisfazione di determinati livelli di bisogno propri o di terzi riduce l'asimmetria

¹³ Si pensi all'assistenza domiciliare agli anziani: questi possono instaurare rapporti di fiducia con il personale che può a sua volta imparare a comprendere le esigenze particolari del disabile.

¹⁴ Questo è certamente il caso delle cooperative di consumo.

¹⁵ Oltre ai lavori citati nel seguito, vedi in particolare, C. Borzaga, Stato sociale e politiche del lavoro, 1997, Il terzo settore: dimensioni, evoluzione caratteristiche e potenzialità, mimeo, 1997; C. Borzaga e L. Mittone, The multi-stakeholders versus the *nonprofit* organisation, Dipartimento di Economia, Università di Trento Discussion Paper n. 7, 1997, Il ruolo delle organizzazioni *nonprofit* multistakeholder nella riforma del *welfare state*, mimeo, 1997.

¹⁶ A. Bacchiega e C. Borzaga, L'analisi economica delle organizzazioni *nonprofit*: limiti degli approcci tradizionali e possibili sviluppi, mimeo, 1997, p. 2.

informativa esistente sia tra fornitore e consumatore, sia tra management e operatori che erogano il servizio¹⁷. Una maggiore efficienza delle organizzazioni *non profit* può, quindi, discendere dal maggior impegno che lavoratori fortemente motivati (che si identifichino nelle finalità ideali dell'organizzazione) possono mettere nello svolgimento delle loro mansioni. In senso più lato si può forse affermare che il settore *non profit* può creare punti di mediazione e di composizione tra interessi individuali ed interessi generali della società.

In definitiva, come si è visto, la reputazione circa la moralità dei soggetti impegnati e la credibilità dell'impegno a realizzare gli obiettivi annunciati costituiscono un elemento decisivo per determinare la capacità degli organismi non-profit sia di attrarre donazioni sia di sfruttare in termini competitivi un proprio eventuale vantaggio nel superamento di asimmetrie informative. Questo rende molto interessante la proposta di sviluppare forme di « franchising » nel settore del *non profit*: le unità locali potrebbero operare in modo autonomo mutuando credibilità e reputazione della casa madre che garantisce di fronte al mercato ed all'opinione pubblica il rispetto di alcune condizioni essenziali di moralità ed efficienza.

1.4 Il costo del lavoro.

La possibilità per le imprese *non profit* di remunerare il fattore lavoro meno delle altre forme organizzative può certamente costituire un importante elemento di vantaggio competitivo.

Tale possibilità può derivare dall'utilizzo di lavoro volontario¹⁸ e dal fatto che la condivisione delle finalità ideali dell'organizzazione può indurre i lavoratori ad accettare livelli salariali più bassi. In particolare, è stato stimato¹⁹ che l'utilizzo di volontari consente al settore del *non profit* italiano nel suo complesso di risparmiare circa 10.000 miliardi²⁰. Al contrario, come si vedrà, è tuttavia anche possibile che l'assenza di una struttura proprietaria orientata al profitto consenta ai *manager* di attribuirsi compensi superiori a quelli di mercato: ciò determinerebbe ovviamente un costo del lavoro più elevato.

In termini negativi minori costi del lavoro per i soggetti *non profit* possono anche essere associati al fatto che tali organismi possono « aggirare » alcune forme di regolamentazione del mercato del lavoro (con eventuali forme di elusione contributiva): si pensi al recente dibattito sulla possibile strumentalizzazione della figura del socio lavoratore di cooperative in Italia. Più in generale, è possibile che organismi non orientati al profitto siano soggetti a minori controlli sindacali per quanto riguarda l'uso di lavoro precario.

¹⁷ C. Borzaga, cit. 1994.

¹⁸ In Italia risulta (nostre elaborazioni da Barbetta, 1996, tabb. 11 e 13), che all'inizio degli anni '90 nelle organizzazioni *non profit* impegnate nel settore « sanità » vi fossero circa 59.000 occupati e circa 39.000 volontari; nel settore « servizi sociali » vi erano circa 139.000 occupati e circa 101.000 volontari. Nell'intera economia, in unità di lavoro standard, il settore *non profit* dava lavoro a 418.000 occupati ed a 303.000 volontari (di cui 14.529 obiettori di coscienza e 15.560 lavoratori comandati) (*ibidem*, Tab. 3).

¹⁹ Barbetta, cit. 1996.

²⁰ Ciò si ottiene attribuendo ai volontari, agli obiettori di coscienza ed ai « comandati » un reddito pari a quello medio dei lavoratori stipendiati nello stesso gruppo di attività.

Per quanto riguarda il nostro paese, all'inizio degli anni '90, ponendo pari a 100 il costo del lavoro per l'intera economia, tale costo risultava pari a 89,3 per settore *non profit* nel suo complesso ²¹.

1.5 Specificità italiane.

Gli aspetti sinora evidenziati riflettono una visione meramente residuale del settore *non profit*. Le teorie esposte di Hansmann e Weisbrod sull'esistenza delle organizzazioni di terzo settore spiegano abbastanza chiaramente come il fondamento delle organizzazioni stesse sia costituito da un duplice fallimento, quello del mercato e/o quello dello Stato.

Emerge, pertanto, che il settore *non profit* troverebbe uno spazio residuale solo dove per una ragione o per un'altra (asimmetrie informative, economie di scala, esternalità, ecc.) lo Stato e il mercato, quali istituzioni economiche, subiscono dei fallimenti o non sono più in grado di raggiungere gli obiettivi proposti. Tale concezione residuale del *non profit* porta alla considerazione che nel caso di un'economia di mercati perfetti e completi non ci sarebbe spazio per le organizzazioni *non profit*.

Al contrario è stata sostenuta la tesi ²² che contesta tale visione riduttiva del *non profit*, valorizzando da un lato l'autonomia di un'economia civile, e rivendicando dall'altro una via italiana al *non profit* distinta dai modelli anglosassoni.

Secondo Zamagni, infatti, l'Italia, diversamente dai paesi come Usa, Inghilterra e Germania dove la produzione privata è rappresentata dalla grande impresa, si caratterizza per una struttura produttiva dominata dalla presenza di piccole e medie imprese, che per la connotazione che presentano si avvicinano per certi aspetti alle organizzazioni *non profit*.

Un altro fattore di differenziazione tra *non profit* italiano e *non profit* anglosassone è che mentre quest'ultimo conosce una forma organizzativa centrale come la fondazione, quello italiano ruota intorno alla figura dell'associazione. « L'associazione in quanto centrata sul patto associativo, è sempre espressione di un libero convergere della volontà di tanti soggetti su un programma comune. Nella fondazione di stampo anglosassone, invece, il fondatore — tipicamente una persona ricca — destina il proprio patrimonio (o parte di esso) per il raggiungimento di scopi ben definiti, che entrano a far parte integrante dello statuto della fondazione e che pertanto vincolano l'azione degli amministratori della stessa. La fondazione postula la filantropia che si esprime sempre in un'azione unidirezionale — il filantropo non si aspetta nulla in cambio e dunque non si preoccupa di favorire la possibilità di reciprocazione da parte di chi riceve —. L'associazione fa leva, invece, sulla relazione di reciprocità che è per sua natura bidirezionale ».

Secondo Zamagni, pertanto, una « soluzione statutaria » per il *non profit* italiano non può consistere in un mero adattamento della

²¹ Nostre elaborazioni da Barbetta, 1996.

²² S. Zamagni, *Il non profit della società postfordista alla ricerca di una nuova identità* in Vittadini *Il non profit dimezzato*, Etaslibri1997; *Economia civile come forza di civilizzazione per la società italiana* in P. Donati *La società civile in Italia*, Mondadori, 1997.

legislazione in campo civilistico e tributario vigente in altri paesi o in una pedissequa imitazione delle loro strutture organizzative.

1.6 Alcuni punti di debolezza delle organizzazioni non profit.

L'elemento di intrinseca debolezza degli organismi *non profit* consiste nell'assenza o debolezza dei meccanismi regolatori sull'organizzazione interna provenienti dal mercato. In modo sostanzialmente tautologico l'assenza dell'obiettivo di profitto fa perdere al profitto stesso un parametro oggettivo e soprattutto sintetico per valutare l'adeguatezza dei risultati conseguiti. La perdita di significato di tale parametro sintetico rende ovviamente più incerta la valutazione della performance dei *manager* (anche in rapporto a quella media di altri operatori concorrenti) e rende più difficile il controllo, la selezione ed il ricambio del gruppo dirigente²³. La difficoltà ad individuare parametri alternativi al profitto utili al fine di informare circa il grado di efficienza e di capacità di realizzare gli obiettivi dell'organizzazione è certamente all'origine di « barriere all'uscita » nel settore del *non profit*.

Anche la possibile presenza di un flusso di risorse (via donazione o via rapporti privilegiati con il potere politico) non condizionale all'effettiva capacità dell'organizzazione di realizzare in modo efficiente i propri obiettivi può portare ad escludere per i soggetti *non profit* la possibilità di fallire²⁴.

Un ulteriore punto di debolezza del settore *non profit* riguarda la scarsa elasticità dell'offerta di servizi sociali da parte degli enti *non profit* alle variazioni della domanda; ciò viene ricondotto al fatto che i soggetti *non profit* — per definizione — non hanno accesso a capitale di rischio. In effetti le fonti di finanziamento del *non profit* (debiti²⁵, donazioni, utili non distribuiti) consentono un aggiustamento dello stock di capitale molto più lento rispetto a quello realizzabile con il ricorso al mercato azionario²⁶. Pertanto tali soggetti non sono in grado di espandere o contrarre tempestivamente la propria capacità produttiva in relazione all'andamento della domanda del mercato. Tale caratteristica presenta maggiori implicazioni negative nel caso di contrazione della domanda di particolari servizi: se il flusso delle risorse attratte sotto forma di donazioni non si riduce in proporzione alle ridotte esigenze, le organizzazioni *non profit* possono manifestare

²³ H. Hansmann, cit. 1996, E. Morley-Fletcher 150 anni dopo Rochdale: spirito cooperativo e interrogativi del presente, in « La Cooperazione Italiana », agosto-settembre 1993; La proprietà cooperativa. Un commento al saggio di De Bonis, Manzone, Trento, in « Etica ed Economia », n. 2, marzo-aprile 1995; Rapporto su: statualità, mercato e socialità nel *welfare*, CNEL, 1996.

²⁴ Su questo punto vedi H. Hansmann, Too many non-profit organizations? Problems of entry and exit, in « Le organizzazioni senza scopo di lucro » Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Congresso internazionale Stresa, 26-27 ottobre 1995 e Hansmann, 1996.

²⁵ La non rilevanza, dell'indicatore profitto e la non esistenza di un patrimonio aggredibile in caso di insolvenza possono inoltre comportare per i soggetti *non profit* una maggiore difficoltà ad indebitarsi per finanziare la loro attività.

²⁶ H. Hansmann, cit., 1996, p. 240.

la tendenza ad espandere eccessivamente le loro dimensioni. Questo ci riporta al problema appena visto: l'operare limitato di meccanismi di mercato (in particolare di segnali di prezzo) può far sì che tali organizzazioni, pur affrontando difficoltà iniziali nell'entrare in un mercato, difficilmente ne possano uscire in caso di risultati negativi o per il venire meno dei presupposti della loro presenza. In effetti, il fatto che i soggetti *non profit* possano sopravvivere con un tasso di rendimento netto sul capitale investito abbondantemente al di sotto di quello « normale » richiesti dai mercati finanziari, può comportare un'allocazione delle risorse complessivamente inefficiente a livello macroeconomico. In particolare, anche in assenza di incentivi fiscali, il management di soggetti *non profit* può essere incentivato a continuare l'attività (conservando il proprio posto di lavoro) anche in situazioni in cui il capitale utilizzato potrebbe più proficuamente essere dedicato ad altri scopi.

È stato suggerito²⁷ che uno strumento interessante al fine di introdurre elementi oggettivi per valutare la ragione di esistere di organizzazioni *non profit* (che beneficiano di incentivazioni fiscali) possa consistere nella certificazione da parte di agenzie autonome della qualità dei servizi prodotti.

Si è anche proposto che l'obiettivo di limitare lo spazio per abusi dei *manager* possa essere perseguito imponendo per legge ai *manager* dei modelli di comportamento più rigidi anche di quelli che guidano le organizzazioni *for profit*. Oppure si è fatto riferimento alla opportunità di reclutare i *manager* tra i dipendenti che abbiano un interesse forte e manifesto nel realizzare gli obiettivi dell'organizzazione, in modo che sia meno probabile un cattivo utilizzo dei fondi. Un'alternativa viene, infine, ritenuta essere la possibilità di investire della responsabilità di supervisione delle operazioni effettuate dall'organizzazione un consiglio i cui membri non abbiano legalmente la possibilità di ottenere un guadagno per il loro servizio e nei confronti del quale vi sia l'attesa che operi affinché gli interessi dei donatori siano perseguiti in modo efficiente. I grandi donatori sono degli ottimi candidati per tale « consiglio », perché hanno dimostrato un chiaro interesse personale al controllo sull'efficienza delle spese dei fondi dell'organizzazione. Anche personalità pubbliche molto conosciute potrebbero essere dei buoni candidati perché da loro ci si aspetta una capacità di fornire un controllo efficace, lontano da interessi personali ed un'attenzione a mantenere la propria reputazione che gli impedisce una cattiva condotta nel controllo dell'organizzazione²⁸.

Si noti anche²⁹ che l'operare di soggetti *non profit* può essere associato ad un'allocazione del capitale inefficiente dal punto di vista macroeconomico anche sotto un altro profilo: l'impossibilità — come si è detto — di finanziarsi attraverso il mercato azionario priva i soggetti *non profit* della possibilità di usare il mercato azionario per diversificare il rischio. Fluttuazioni nel *cash flow* devono, infatti,

²⁷ G. Vittadini, *Il non profit dimezzato*, Etaslibri 1997.

²⁸ P. Milgrom, J. Roberts (1994) *Economia, organizzazione e management*, Il Mulino Prentice Hall International Bologna.

²⁹ H. Hansmann, cit. 1996, p. 242.

trovare una composizione all'interno del soggetto *non profit* e, più in generale, l'intrapresa di progetti rischiosi avviene senza che i benefici offerti dalla legge alle società di capitali possano essere goduti. Ciò spiega perché di solito le organizzazioni *non profit* operino in settori — quali appunto quelli dell'assistenza, della sanità e dell'educazione nei quali i livelli di rischio sono bassi. Conseguentemente, un sovradimensionamento del settore *non profit* dell'economia può essere associato ad un'allocazione del capitale a livello macroeconomico che penalizza in modo inefficiente le attività rischiose (e innovative).

Anche se non sembra che vi siano ragioni di ordine generale per ritenere che le organizzazioni produttive *non profit* debbano essere « piccole », esse sono spesso tali nella realtà. Se così è, è possibile che un ulteriore punto di debolezza della organizzazione *non profit* consista nella loro incapacità di sfruttare al meglio eventuali « economie di scala ».

1.6.1 *Problemi di economie di scala ed esigenze di project financing.*

In realtà la tesi secondo cui l'operatività delle organizzazioni *non profit* sia fortemente limitata dalla loro presunta difficoltà a raccogliere sufficienti risorse finanziarie può essere riduttiva. Tale idea si fonda — come si è visto — sul fatto che i soggetti *non profit* non possano raccogliere capitale di rischio e spesso non possano offrire adeguate garanzie patrimoniali a fronte di prestiti bancari. In effetti, una nozione moderna di Stato sociale porta a superare l'idea che investimenti pubblici possano essere realizzati solo con soldi pubblici e che soggetti *non profit* possano attuare progetti di utilità sociale solo attraverso risorse proprie. Infatti, forme di innovazione finanziaria possono allentare significativamente tale vincolo configurando modalità di finanziamento di uno specifico progetto preso separatamente dal soggetto che lo realizza.

È stato, infatti, da più parti autorevolmente suggerito che forme di *project financing* possano essere utilmente impiegate da organizzazioni *non profit* per realizzare i propri obiettivi. Il soggetto *non profit* individua un progetto specifico e redige un piano finanziario dal quale emergono i profili temporali dei costi e dei ricavi tali da consentire (sotto scenari plausibili) il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi sui prestiti ricevuti per realizzare l'iniziativa. L'implementazione del progetto (eventualmente delegata da una società per azioni appositamente creata) viene quindi finanziata da consorzi di banche.

La logica del *project financing* potrebbe avere anche un'altra applicazione positiva sviluppando l'attitudine di enti pubblici e soggetti *non profit* a misurarsi con realistici piani finanziari e di fattibilità, può consentire forme di competizione tra progetti alternativi tali da guidare in modo trasparente le scelte di soggetti istituzionalmente chiamati a realizzare donazioni (in particolare le fondazioni bancarie).

1.6.2 *Premesse istituzionali del welfare market.*

Come risulta evidente dalla discussione appena svolta, la forza competitiva del settore *non profit* varia da paese a paese e da settore a settore, in quanto deriva da un insieme di fattori istituzionali e

storici: in particolare, sono rilevanti gli ordinamenti giuridici e fiscali, la struttura dei mercati del lavoro e dei capitali, la presenza di amministrazioni pubbliche favorevoli allo sviluppo di un settore *non profit*, nonché la forza di istituzioni religiose (come la Chiesa nel nostro paese) fortemente impegnate in campo sociale ed educativo. Secondo Ruffolo³⁰ è possibile ampliare l'occupazione nel settore dei servizi sociali grazie ad una maggiore efficienza globale del *welfare*, soltanto se se ne affidano le funzioni al mercato. Per far questo dovrebbero verificarsi due condizioni. In primo luogo deve trattarsi di un mercato aperto ad una molteplicità di soggetti autonomi, sia *profit-oriented* sia *non profit*, operanti tuttavia entro un tessuto di regole e controlli definiti pubblicamente, così da garantire accessibilità, trasparenza e qualità minima standard dei servizi offerti; in secondo luogo, la domanda di tutti gli utenti cittadini deve poter essere soddisfatta a costi concorrenziali; vanno pertanto adottate modalità, quali ad esempio l'introduzione di vouchers, che lascino capacità di spesa nelle mani degli stessi utenti³¹.

In linea di principio si può immaginare di sciogliere l'indeterminatezza teorica riguardo la maggiore o minore efficienza produttiva dei soggetti *non-profit* mediante analisi empiriche. In particolare, con riferimento agli USA ed al settore dei servizi di assistenza che è oggetto del presente lavoro, risulta³² che i cittadini scarsamente informati tendono a scegliere le case di riposo *non profit*; d'altra parte, risulta³³ anche che le case di riposo *non-profit* abbiano costi più alti del 5-15% rispetto a quelle *for profit*. Uno studio sull'assistenza diurna³⁴ mostra invece che anche se i soggetti *for profit* non hanno un vantaggio in termini di costi, essi generalmente offrono servizi di qualità e prezzo inferiore.

1.7 Incentivi fiscali ed il problema della coesistenza tra soggetti *non profit* e *for profit*.

Se, come abbiamo visto, il settore *non profit* ha alcuni significativi punti di forza competitivi, qual'è la ratio degli incentivi fiscali che vengono in tutto il mondo loro concessi? E se in alcuni settori economici i soggetti *non profit* hanno (eventualmente anche in forza di incentivi fiscali) un vantaggio competitivo rispetto ai soggetti *for profit*, come si spiega che le due tipologie di operatori possano coesistere nel tempo? In altre parole, com'è possibile che ciascun settore di attività non sia completamente dominato da organismi del tipo (*profit* o *non profit*) che ha uno specifico vantaggio competitivo? Dobbiamo considerare la coesistenza delle due tipologie di organiz-

³⁰ G. Ruffolo, *Lo sviluppo dei limiti*, Laterza, Roma-Bari 1994, in particolare il cap. 9 (La disuguaglianza dal volto umano); Il mercato del benessere, in « La Repubblica », 23 settembre 1994.

³¹ E. Morley-Fletcher *Cooperative ed economia sociale...*, cit. pag. 183.

³² Vedi A. Holtman e S. Ullman, *Transaction Costs, Uncertainty and Not-for-Profit Organizations: the Case of Nursing Homes*, in A. Ben-Ner e B. Gui, (eds), *The Non-Profit Sector in the Mixed Economy*, Ann Arbor, Univ. Michigan Press, 1993.

³³ Vedi R. Marmor et al. e Arling et al citati in Rose-Ackerman (1996).

³⁴ Vedi A. Preston, *Efficiency, Quality and Social Externalities in the Provision of Day Care: Comparisons of Non-Profit and For-Profit Firms* in « Journal of Productivity Analysis », 1993, pp. 165-82.

zazioni come fatto permanente o transitorio? Cosa spinge una persona a dare vita ad un'organizzazione *non profit* in un settore economico in cui è possibile fare profitti ³⁵?

Rose-Ackermann ³⁶ presenta una rassegna delle possibili risposte a questi quesiti.

In termini positivi la compresenza di soggetti *for profit* e *non profit* in un medesimo settore di attività economica può essere ricondotta al fatto che, come si è detto, i soggetti *non profit* per loro natura non manifestano la tendenza ad aumentare i prezzi e/o ridurre la qualità dei servizi resi a fronte di un eccesso di domanda. In presenza di un'inelasticità nelle quantità offerte, si determina un razionamento del mercato che lascia spazi « di nicchia » a soggetti pubblici e *for profit* ³⁷. Questa ipotesi trova conferma ³⁸ per gli USA nel fatto che le case di riposo *non profit* hanno tendenzialmente liste di attesa più lunghe rispetto a quelle *for profit*. Questa spiegazione appare soddisfacente per il breve periodo: non si capisce infatti cosa impedisca al settore *non profit* di aggiustare nel medio-lungo periodo le quantità offerte. Le condizioni per una permanente compresenza di soggetti *non profit* e *for profit* possono derivare dal fatto che i soggetti *non profit* possono occupare nicchie di mercato nelle quali la fiducia reciproca e la limitazione di asimmetrie informative giocano un ruolo importante.

Un'altra spiegazione capace di giustificare coesistenza nel tempo delle due tipologie di soggetti fa riferimento alla natura degli incentivi che li caratterizzano: come è noto, i soggetti orientati al profitto si trovano permanentemente a dover affrontare una contrapposizione tra l'incentivo a comportamenti opportunistici (una *tantum*) capaci di massimizzare il profitto di breve periodo e comportamenti volti realizzare obiettivi di lungo periodo attraverso la soddisfazione e la fidelizzazione del cliente. La consapevolezza dell'esistenza di questi incentivi contraddittori può indurre i consumatori a preferire i produttori di servizi *non profit*: questi ultimi dovrebbero essere, infatti, capaci di affermare in modo convincente la propria opzione per obiettivi di lungo termine e la rinuncia a comportamenti opportunistici ai danni dei consumatori.

Al contrario, coloro che hanno un atteggiamento scettico nei confronti del *non profit* sottolineano la possibilità che la sopravvivenza nel tempo di soggetti non orientati al profitto sia da attribuire alla presenza di incentivi fiscali ed al fatto che spesso le procedure di accreditamento presso gli enti pubblici prevedono requisiti meno stringenti per tali soggetti. Ovviamente la presenza di questi fattori distorsivi determinati dell'intervento pubblico può indurre alcuni soggetti orientati al profitto ad assumere in modo opportunistico la veste di soggetto *non profit*. È noto, infatti, che il vincolo della non distribuzione dei profitti può essere aggirato con atti fraudolenti di

³⁵ Se la persona è animata da spirito filantropico potrà sempre massimizzare il profitto e poi donarlo in beneficenza.

³⁶ Rose-Ackermann S., cit. 1996.

³⁷ Rose-Ackermann S., cit., 1986.

³⁸ Vedi Weisbrod B.A. (1994), citato in Rose-Ackermann S. cit., 1996.

varia natura. L'incentivo ad adottare comportamenti opportunistici di questo tipo risulta evidentemente tanto più forte tanto più estesi sono gli incentivi fiscali e gli interventi di regolazione a favore del settore *non profit*.

Come si è detto, esiste anche la possibilità che l'esistenza di « barriere all'uscita » per i soggetti *non profit* che determini un sovradimensionamento di tale settore rispetto a quanto socialmente ottimo.

A proposito della possibilità che organizzazioni private *non profit* si trovino a coesistere con erogatori pubblici di servizi, la teoria della fornitura dei beni pubblici, elaborata principalmente da Weisbrod³⁹, analizza il confine tra organizzazione *non profit* ed ente pubblico. Essa cerca di spiegare quando determinati beni pubblici sono offerti da imprese senza fini di lucro e quando, invece, sono offerti dall'ente pubblico. L'idea di fondo è che le organizzazioni *non profit* possano agire come fornitori privati di beni pubblici, allargando un'offerta pubblica insufficiente per quantità e qualità. Weisbrod afferma che la fornitura di beni pubblici da parte del settore *non profit* rappresenta una soluzione ideale ai fallimenti del mercato, ma è una soluzione di second best, non venendo eliminato il problema del free-rider e non potendo venire facilmente a conoscenza delle curve di domanda di beni pubblici. Le critiche espresse a tale teoria, provenienti soprattutto da Hansmann, sono innanzitutto rappresentate dal fatto che le *non profit* dovrebbero fornire solo beni pubblici, quando invece l'evidenza empirica mostra che l'insieme dei beni e servizi offerti dal settore *non profit* è assai più vasto. Inoltre, la teoria non spiega perché debba essere un'organizzazione senza fini di lucro e non un'impresa commerciale a soddisfare l'eccesso di domanda che non viene soddisfatta dall'offerta pubblica.

La teoria del fallimento del contratto, elaborata inizialmente da Coase⁴⁰ e di cui Hansmann⁴¹ è stato uno dei propulsori, cerca di definire un confine tra imprese *non profit* e imprese *for profit*, prendendo come modelli di riferimento quelli dell'asimmetria informativa e del fallimento del contratto. Secondo questa teoria, le organizzazioni *non profit* sarebbero la risposta ad una particolare forma di fallimento del contratto, dato che in questa situazione l'impresa con fine di lucro non riesce a massimizzare il benessere sociale.

Hansmann (1980) distingue quattro tipi di organizzazioni sulla base di due elementi: la modalità di finanziamento e la modalità di controllo. Secondo il criterio del finanziamento si distinguono le donative *non profit* dalle commerciali *non profit*. Le prime vivono grazie a liberalità di terzi o a sovvenzioni pubbliche e non svolgono nessun'attività di vendita; le seconde reperiscono i fondi finanziari necessari

³⁹ Weisbrod B.A. Toward a theory of the voluntary *non profit* sector in a three-sector economy, 1986; The *nonprofit* Economy, 1991.

⁴⁰ Coase R.H. (1988), The Firm the Market and the Law, The University of Chicago Press, Chicago and London.

⁴¹ Hansmann H. The role of *nonprofit* enterprise in Yale Law Journal, 1980, vol. 89; The ownership of enterprise, Harvard University Press 1996.

per svolgere la propria attività, dalla vendita di beni e servizi. Secondo il criterio del controllo svolto sull'attività dell'istituto si distinguono le mutual *non profit* dalle entrepreneurial *non profit*. Le prime sono controllate dai donatori che eleggono il consiglio d'amministrazione; le seconde sono imprenditoriali, governate pertanto da un consiglio indipendente dai benefattori e non eletto da questi ultimi.

1.8 Le dimensioni economiche del settore non profit.

Da uno studio condotto nell'ambito della John Hopkins University⁴² volto a quantificare il ruolo in dodici paesi (tra i quali Usa, Regno Unito, Francia, Germania, Italia, Ungheria e Giappone, ecc.), risulta che nel complesso il settore *non profit* nel 1990 impiegava l'equivalente di 11,8 milioni di lavoratori a tempo pieno: 1 su 20 sul totale della forza lavoro, e 1 su 8 se si considera solo il settore dei servizi.

Una presentazione completa ed una discussione di dati relativi alla diffusione del *non profit* in Italia si trova in Barbetta (1996, Cap. IV). Sembra utile riportare qui i principali dati che sono disponibili.

In Italia, l'insieme delle organizzazioni del settore *non profit* dava lavoro, nel 1991, a circa 418.000 persone (misurate in termini di equivalenti tempo pieno e dove due lavoratori part-time equivalgono ad un lavoratore a tempo pieno), che rappresentano circa l'1,8% del totale dell'occupazione nazionale (Tab. 1).

Tab. 1 - Occupazione del settore non profit

Paese	Occupazione (% occupazione totale)
U.S.A.	6,8%
Francia	4,2%
Gran Bretagna	4,0%
Germania	3,7%
Giappone	2,5%
Italia	1,8%
Ungheria	0,8%

Fonte: Salamon e Anheier (1994, per i paesi diversi dall'Italia) Barbetta (1996a, per l'Italia)

Si stima che prestino la loro opera a favore di organizzazioni appartenenti al settore *non profit*, sempre ragionando in termini di equivalenti lavoratori a tempo pieno circa 273.000 volontari, 15.000 obiettori di coscienza e 16.000 persone distaccate dal proprio datore di lavoro e retribuite da quest'ultimo. Se si sommano questi volontari al numero dei lavoratori retribuiti, il peso del settore *non profit* cresce

⁴² Salamon e Anheier cit., 1994.

sensibilmente, sino a raggiungere il 3% dell'occupazione totale nazionale ed il 4,9% dell'occupazione dei servizi (Tab. 2).

Tab 2 - *Occupati e volontari del settore del settore non profit*

	Occupati (1)	Volontari (2)	(1) + (2)
<i>Valore assoluto</i> (unità di lavoro standard)	418.128	302.950	721.078
<i>Percentuale sull'occupazione</i> (unità di lavoro standard)			
dell'intera economia	1,8%	1,3%	3,0%
dei servizi	2,9%	2,1%	4,9%

Fonte: Barbetta (1996a)

Secondo un recente rapporto dell'IREF sull'associazionismo sociale ⁴³, sempre per quanto riguarda l'apporto assicurato in termini occupazionali dall'associazionismo sociale, dal volontariato e dall'economia sociale, il terzo settore rappresenterebbe quasi il 5% dell'occupazione, consentendo di collocare l'Italia al primo posto in Europa. Il calcolo tiene conto che i dati forniti dall'ultimo censimento del 1991, assegnano alle unità locali delle istituzioni private (più di 105.000 nel complesso) circa 250.000 addetti. La stessa fonte attribuisce alle cooperative e mutue circa 585.000 dipendenti. Oltre 830.000 persone, pertanto lavorerebbero nell'economia sociale. Il dato relativo ad associazioni, fondazioni ed enti *non profit* in genere sembrerebbe sottostimato se confrontato con i dati risultanti dalla ricerca della John Hopkins, dove al *non profit* si attribuisce una capacità di impiego pari a 418.000 unità.

Un altro indicatore dimensionale è rappresentato dal rapporto tra le spese correnti del settore *non profit* (escluse, pertanto, quelle in conto capitale) ed il prodotto interno lordo (PIL). Le spese operative complessive del settore sono pari a circa 27.000 miliardi; il contributo del *non profit* al PIL sarebbe stato pari al 1,9%. Anche in questo caso si evidenziano valori inferiori a quelli degli altri paesi considerati dalla ricerca in linea con i valori occupazionali (Tab. 3).

Tab. 3 - *Spese del settore non profit*

Paese	Spese correnti (% PIL)
U.S.A.	6,3%
Gran Bretagna	4,8%
Germania	3,6%
Francia	3,3%
Giappone	3,2%
<i>Italia</i>	1,9%
Ungheria	1,2%

Fonte: Salamon e Anheier (1994, per i paesi diversi dall'Italia), Barbetta (1996a, per l'Italia)

⁴³ IREF, V Rapporto sull'associazionismo sociale, con il patrocinio del CNEL, dic. 1995.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento del settore, le entrate di fonte privata hanno il sopravvento rispetto a quelle pubbliche (60% contro 40%); tuttavia se si escludono dal settore le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali il rapporto tra entrate pubbliche e private si ribalta, con i finanziamenti pubblici che prendono decisamente il sopravvento su quelli privati (Tab. 4).

Tab. 4 - *Composizione percentuale delle entrate del settore non profit*

	Settore non profit	settore non profit (escluse le associazioni impr. profess. sind.)
<i>Percentuali delle entrate totali</i>		
Contratti e convenzioni	27,9	35,8
Trasferimenti a fondo perduto	7,8	10
Pagamenti indiretti	4,5	5,7
<i>Totale entrate pubbliche</i>	<i>40,2</i>	<i>51,6</i>
Donazioni	4,9	5
Vendita beni e servizi	26,1	32,7
Quote di iscrizione	20,5	2,4
Redditi da capitale	2,8	3,5
Altri redditi	5,5	4,9
<i>Totale entrate private</i>	<i>59,8</i>	<i>48,4</i>
Totale entrate (miliardi)	28.561	22.260

Fonte: Barbetta (1996a)

Il finanziamento pubblico assume prevalentemente la natura del pagamento finalizzato allo svolgimento di una specifica attività, nella forma del contratto o della convenzione. Per quello che riguarda le entrate private, si osserva una certa tendenza alla commercializzazione delle imprese, cioè una spiccata attitudine a vendere sul mercato i propri servizi. La quota di reddito derivante dalla vendita di servizi rappresenta infatti un quarto delle entrate totali delle *non profit*. Come si è detto, le donazioni che costituiscono una percentuale marginale delle entrate, circa il 4%.

La tabella 5 fornisce un'idea del peso relativo dei diversi gruppi e perciò delle diverse aree di attività delle organizzazioni *non profit*. Questi gruppi mostrano un diverso peso a seconda della variabile che viene presa in considerazione (occupati, volontari, valore aggiunto), tuttavia cinque di essi rappresentano oltre il 90% del settore qualunque sia la variabile considerata: si tratta dei settori dell'assistenza sociale, dell'educazione e ricerca, delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali, della sanità, della cultura e ricreazione. Gli altri cinque gruppi residui hanno un peso economico marginale. I soli tre gruppi dei servizi sociali, sanità ed educazione, raggruppano oltre il 75% degli occupati del settore *non profit*.

L'ultima colonna della tabella 5 rappresenta la quota del valore aggiunto complessivo generato dai diversi gruppi del settore *non profit*. Il gruppo dei servizi sociali costituisce il raggruppamento più significativo, seguito dall'educazione e dalla ricerca.

Tab. 5 - *Ripartizione settoriale degli occupati, dei volontari, delle spese e del valore aggiunto al settore non profit*

	Occupati	Volontari	Spese	Val. agg. Occupati	Val. agg. Volontari	Val. agg. totale
<i>Percentuali sul totale del settore nonprofit</i>						
Cultura e ricreazione	6,3	30,3	11,4	6,1	31,3	16,2
Istruzione e ricerca	28,5	9,2	20,7	27,3	9,5	20,1
Sanità	14,1	12,8	17,8	16,9	16,4	16,7
Servizi sociali	33,4	35,3	21,4	22,3	25,3	23,5
Ambientalismo	0,2	1,6	0,2	0,1	0,6	0,3
Comunità locale	4,5	2,9	1,6	1,8	1,3	1,6
Diritti civili	2,1	1,7	2,3	2,5	2,2	2,4
Intermed. Filantr.	0,5	0,1	0,9	0,4	0,1	0,3
Attività internaz.	1,4	1,5	1,7	1,5	1,7	1,6
Org.ni profess.li e sindacali	8,8	4,5	22,0	21,1	11,7	17,3
<i>Settore non profit</i>	100	100	100	100	100	100

Fonte: Barbetta (1996a)

Le organizzazioni *non profit* nello svolgimento delle loro operazioni, oltre a pagare i propri collaboratori, acquistano le attrezzature e gli immobili dove devono operare, comprano i beni e servizi di uso corrente e distribuiscono direttamente denaro sottoforma di trasferimento. Dalla penultima riga della tab. 6, che mostra la composizione della spesa dell'intero settore *non profit*, si osserva come oltre la metà delle uscite del settore sia rappresentata da spese per il personale, circa il 7% da spese in conto capitale (acquisto di beni mobili e immobili utilizzabili per un certo numero di anni) e il 40% da altre spese. Da questa analisi emerge la particolarità di essere un settore ad alta intensità di lavoro, caratteristica legata all'attività di queste organizzazioni diretta all'area dei servizi alla persona (di cura di assistenza, ricreativi) dove sono richiesti investimenti in attrezzature piuttosto modesti.

Tab. 6 - *Composizione percentuale delle spese del settore non profit*

	Personale	Conto capitale	Altre
<i>Percentuali delle spese totali</i>			
Cultura e ricreazione	27,9	9,4	62,9
Istruzione e ricerca	69,1	4,4	26,5
Sanità	49,6	16,3	34,2
Servizi sociali	54,6	3,3	42,1
Ambientalismo	22,4	4,3	73,3
Comunità locale	57,9	4,5	37,6
Diritti civili	59	3,3	37,7
Intermediari filantropici	21	6,8	72,3
Attività internazionali	47,3	30	22,7
Org. prof.li e sindacali	50,1	3,7	46,2
Coefficiente di variazione (dev. Standard/media)	0,342	0,942	0,376
Settore nonprofit	52,3	7,1	40,6
- escluse le org. prof.li e sindacali	52,9	8,1	39

Fonte: Barbetta (1996a)

1.9 Aspetti definitivi e terminologici.

Dall'analisi della letteratura internazionale appare, tuttora, fluida, la stessa terminologia descrittiva e connotativa del sistema o settore riferito alle organizzazioni *non profit*: molteplici sono infatti le terminologie. I vari aggettivi, che sono stati affiancati ai sostantivi « settore » o « sistema », si trovano in realtà spesso insieme a termini come *organizations*, *activities*, o in forma sostantivata (*philantropy*), a testimonianza del fatto che per molti studiosi non si può nemmeno parlare di settore o di una sfera autonoma di azione, ma solo di una pluralità di pratiche e soggetti organizzativi, che presentano determinate caratteristiche⁴⁴. Senza pretesa di completezza si fornisce, di seguito, una breve discussione della terminologia adottata livello internazionale:

a) *Charitable sector* — Il termine nasce e si sviluppa in Inghilterra e gode di una forte tradizione storica e di un elevato grado di istituzionalizzazione. Esso designa un insieme di organizzazioni (imprese *non profit* e fondazioni) costituite per il perseguimento di alcune finalità specifiche definite appunto *charitable*, cioè caritative, che godono di un trattamento fiscale di favore e devono sottostare a particolari restrizioni in termini di attività che possono intraprendere. In questo caso, le caratteristiche di questo settore risiedono non tanto nelle caratteristiche dell'organizzazione, quanto nelle proprietà dell'attività che esse svolgono (*mission*, *purposes*). Queste attività, riconosciute anche dalla legge, possono essere svolte da organizzazioni che vengono a posizionarsi a fianco delle agenzie pubbliche dello Stato sociale e delle imprese economiche. A tali organizzazioni si riconosce il merito di contribuire al benessere collettivo. *Charitable* sta ad indicare, infatti, l'orientamento dell'attività a favore di chi si trova in stato di necessità e bisogno, sottolineando il carattere di servizio dell'intervento svolto. Il termine equivale ad attività di tipo solidaristico che godono di uno *status* privilegiato a livello societario, attività che in Italia sono proprie delle cooperative sociali e delle organizzazioni di volontariato. I limiti di questa terminologia sono rappresentati dal fatto che mette in luce un solo aspetto delle organizzazioni di terzo settore, quello di cura e di assistenza, lasciando fuori altre forme innovative (per esempio in campo culturale e ricreativo) che invece, caratterizzano alcune forme di associazionismo.

b) *Economie sociale* — Il termine nasce e si sviluppa in paesi di lingua francese come Francia e Belgio dove ha raggiunto un alto grado di riconoscimento sociale e di istituzionalizzazione. In Francia, infatti, esiste una legge che determina lo statuto delle *Associations sans but lucratif*, nonché un Dipartimento a livello ministeriale dedicato all'*économie sociale*, volto a sostenere una serie di attività e di iniziative in favore delle organizzazioni di terzo settore. Le organizzazioni che vi vengono fatte rientrare sono caratterizzate dalla prevalenza della

⁴⁴ Più diffusamente in Colozzi I.- Bassi A. Una solidarietà efficiente: il terzo settore e le organizzazioni di volontariato, 1995.

persona sul capitale, dalla solidarietà interna ed esterna, dalla gestione democratica, dall'indivisibilità delle riserve, dalla devoluzione dei beni al momento della liquidazione. L'*économie sociale* si presenta a sua volta articolata in tre principali settori: cooperazione (cooperative di produzione e lavoro, di servizi, di consumatori, edili, agricole, ecc.), mutualità (casche mutue, mutue assicurazioni, fondi previdenziali e contro gli infortuni) e associazionismo (organizzazioni non governative, *non profit* e solidaristiche). Il Dipartimento de l'*économie sociale* si è occupato principalmente della stesura dei principali statuti relativi ai tre settori suddetti, precisando pertanto il ruolo e le caratteristiche dell'*économie sociale*: garanzia di pluralismo, moltiplicatore dei protagonisti dell'economia, voce per i gruppi più deboli, strumento di partecipazione per i cittadini.

c) *Independent sector* — Il termine, così come *voluntary* e *private nongovernmental*, indica i soggetti appartenenti a questo ambito di azione in contrapposizione al settore pubblico statale. Nasce principalmente negli Stati Uniti, sottolineando l'indipendenza e l'autonomia dei soggetti di terzo settore nei confronti delle agenzie e degli organi dei governi statali e locali, rivendicando: la facoltà di selezionare per via democratica la propria classe dirigente (amministratori, presidente, ecc.), la capacità di determinare la propria mission e il proprio *target* di popolazione da servire e la possibilità di decidere come impiegare le proprie risorse. A testimonianza di come, negli Stati Uniti, il termine abbia svolto un compito importante, sta il fatto che sia stato utilizzato come denominazione da un'organizzazione di rappresentanza a livello federale: l'*Independent Sector*; un istituto di secondo livello che raccoglie migliaia di organizzazioni *non profit* di diverse dimensioni e forme giuridiche, impegnate nei vari ambiti e settori di attività. Tuttavia, anche il concetto d'indipendenza a cui il termine fa chiaramente riferimento è relativo. Infatti si verifica spesso la presenza di funzionari pubblici nei consigli di amministrazione, nei comitati direttivi delle organizzazioni *non profit*, nonché la presenza alle cariche principali dell'organizzazione, come la presidenza o vice presidenza, delle mogli di personalità influenti della comunità. Infine, il termine dovrebbe adeguatamente rappresentare il *trade-off* che intercorre tra indipendenza economico-finanziaria e indipendenza gestionale-decisionale (questione di notevole attualità in pratiche di contrattazione tra enti pubblici ed organizzazioni di terzo settore per la fornitura di servizi).

d) *Informal sector* — Termine piuttosto complesso e ricco di riferimenti concettuali. Viene spesso utilizzato nella letteratura specialistica come nella stampa quotidiana che equipara il settore formale con quello statale-burocratico e fa rientrare nel termine informale tutto ciò che sta al di fuori di esso. Spesso viene usato nell'ambito delle politiche sociali e sanitarie. Il termine rimane molto generico, ricomprendendo fenomenologie molto differenti tra loro, da organizzazioni ed enti molto strutturati (Ipab, case di riposo, ospedali gestiti da istituti religiosi) a piccoli gruppi di basso grado di stabilizzazione. Il termine è stato spesso utilizzato in ambito anglosassone per indicare l'intero insieme di organizzazioni *nonprofit*, ma più spesso un sotto-sistema di

esse: quello che raccoglie le forme associative più destrutturate e meno organizzate (piccoli gruppi che operano a livello di base). Nelle scienze sociali, inoltre, si è sviluppata una corrente di pensiero che accomuna i settori dello Stato, mercato e terzo settore in una sfera di azione che viene chiamato « settore formale » mentre per « settore informale » si intende una quarta sfera che comprende le relazioni che avvengono tra gruppi primari come la famiglia, amici, parenti, ecc.

e) *Intermediary system e private initiative.* — Nei paesi europei, come la Germania e l'Olanda, i termini più diffusi per indicare le organizzazioni di terzo settore sono propri più del linguaggio storico-politico che di quello religioso. In questi paesi, infatti, i rapporti e le relazioni tra lo Stato, organizzazioni *non profit* e denominazioni religiose sono stati improntati in base al principio di sussidiarietà e alla *pillarization* (compartimentalizzazione). Il primo stabilisce che lo Stato, il Governo, l'ente pubblico è « sussidiario » all'iniziativa privata, il che significa che non deve fornire un certo bene o servizio fino al momento in cui l'iniziativa privata si dimostra in grado di farlo. L'intervento pubblico è consentito solo in caso di fallimento o di impossibilità delle agenzie volontarie di svolgere questi compiti. Tale principio si basa sul fatto che ogni persona è responsabile della cura di se stessa, se non è in grado interviene la famiglia, altrimenti se anche quest'ultima non può soccorrerla ci si rivolge ad un ente intermedio. Gli enti statuali in prima istanza devono riconoscere e supportare le associazioni intermedie e solo in caso di palese incapacità, devono fornire direttamente l'assistenza in quanto ne sono responsabili. La *pillarization* riconosce che la società è suddivisa, frammentata, in base a diversi sistemi ideologico-culturali e religiosi e assume tale divisione in compartimenti quale criterio-guida per la costruzione del sistema di *welfare*.

f) *nonprofit sector* — Di recente formulazione, è un termine usato soprattutto nel contesto nordamericano. Sta ad indicare un insieme molto vasto ed articolato di organizzazioni sotto un'unica etichetta comune. Il termine di chiara matrice economica pone l'accento sul fatto che le organizzazioni che lo costituiscono non sono sorte e non svolgono la loro attività « primariamente per generare profitti a favore dei loro proprietari »⁴⁵. Il concetto di *nonprofit* che ha trovato anche numerose interpretazioni teoriche⁴⁶ di per sé non implica che i soggetti organizzativi sopra menzionati non debbano ottenere un « profitto » o un utile di esercizio, ma più semplicemente che l'eventuale surplus, che dovesse risultare dallo svolgimento della loro attività, non può essere distribuito ai membri dell'organizzazione. « Le organizzazioni *nonprofit* (dove il termine sta per *non-profit oriented*) possono e probabilmente debbono conseguire un profitto al pari delle altre imprese; esse non hanno tuttavia come finalità prevalente o esclusiva il profitto. Inoltre, il termine permette una netta distinzione dalle imprese commerciali, mettendo in evidenza come lo scopo di tali

⁴⁵ Salamon L.M. Anheier H.K. The emerging sector: the *non profit* sector in Comparative perspective. An overview, Baltimore, 1994.

⁴⁶ Hansmann, cit. 1980.

organizzazioni deve essere individuato in fattori che vanno oltre il mero raggiungimento di un utile economico (obiettivi sociali, politici, umanitari). Il termine, tuttavia, ha lo svantaggio di essere troppo vasto. Negli Stati Uniti il termine *nonprofit* è spesso usato come sinonimo di *tax-exempt organizations*, per indicare quella tipologia di organizzazioni che, grazie all'attività che svolgono, godono di un'esenzione parziale o totale dalle imposte. Anche in Italia il termine *nonprofit* ha raggiunto un certo grado di diffusione e di consenso nelle ricerche volte a indagare le organizzazioni giuridicamente private, ma che erogano servizi di interesse pubblico o semi-pubblico. Anche dal punto di vista normativo, il termine ha trovato riconoscimento, essendo menzionato nel duplice senso di gratuità delle prestazioni fornite dai singoli membri dell'organizzazione a terzi e nella gratuità dell'agire complessivo dell'organizzazione, i cui fini devono essere esclusivamente solidaristici (organizzazioni di volontariato) (artt. 2 e 3 della l. 266/91).

g) *Philanthropic sector* — Usato soprattutto nel contesto anglosassone, il termine sta ad indicare quell'insieme di attività finanziate da atti di liberalità di privati rivolte a fini di pubblica utilità. Il termine, quindi, non potrebbe essere utilizzato per indicare l'intero settore, in quanto rappresenta solo una parte di esso, anche se importante, e cioè i flussi economici che volontariamente vengono indicati dall'esterno verso il settore. Il termine è stato al centro delle politiche sociali dei governi Reagan e del primo ministro Thatcher, che hanno adottato una politica dell'auto-affidamento nei confronti delle comunità locali. Con tale politica di responsabilità e di autosufficienza, venivano perpetrati tagli consistenti dei programmi di assistenza e di sicurezza sociale pubblici, con la giustificazione che le organizzazioni *non profit*, volontarie, caritative, quelle legate alle chiese, sarebbero state in grado di sostenere egregiamente il *surplus* di lavoro derivante da tali ridimensionamenti. Sulla falsariga di questa argomentazione, furono introdotte misure di riduzione del carico fiscale in favore dei contribuenti più abbienti e una varietà di detrazioni ed esenzioni per coloro che avessero voluto sostenere enti *non profit*. Tuttavia, fondandosi sul fatto che una delle entrate principali del terzo settore fosse costituita dalle donazioni e i lasciti testamentari, queste strategie non ebbero certo il successo sperato. Numerose ricerche⁴⁷ hanno, invece, dimostrato come il *non profit* nordamericano si avvalga per circa il 50% di entrate derivanti dalla vendita di servizi all'utenza, per un terzo di contributi pubblici, ed infine per meno di un quarto di contributi da privati. Tra i contributi privati la quasi totalità (circa l'80%) è costituita da piccole donazioni di ceti medio-bassi della popolazione e solo il 4-5% proviene da donazioni di imprese, mentre il 7% da finanziamenti da parte di fondazioni. Il termine filantropia, soprattutto nei paesi dell'Europa occidentale, è stato quasi totalmente abbandonato, per essere sostituito dal termine più consueto di solidarietà.

h) *Private nongovernmental sector* — Il termine sottolinea il carattere giuridicamente privato delle organizzazioni di terzo settore,

⁴⁷ Salamon L.M. Anheier H.K. Il settore emergente: il settore *nonprofit* in una prospettiva comparata. Quaderni occasionali, 1994 n. 6.

nonché il fatto che i soggetti che operano in esse, non fanno parte dell'apparato della pubblica amministrazione. È spesso usato per indicare quelle organizzazioni di aiuti internazionali operanti in favore dei paesi meno sviluppati, finanziate in larga misura dai governi nazionali di appartenenza. Pertanto, il termine « organizzazioni non governative » è diventata una dicitura piuttosto diffusa per indicare l'insieme di soggetti che si trovano al di là dello Stato e del mercato.

i) *Third sector* — È un termine molto usato che pone il settore in oggetto in diretta relazione con gli altri due settori: lo Stato e il mercato. In Italia l'attributo di « terzo » ad una sfera intermedia tra lo Stato ed il mercato, ha riscontrato un ampio uso sia in ambito scientifico, che in quello politico-culturale. L'espressione sta ad indicare che il settore non è governato in modo univoco né da interventi dell'autorità pubblica né da meccanismi di mercato.

j) *Voluntary sector* — Il termine è stato utilizzato principalmente in Gran Bretagna, dove viene impiegato regolarmente nei documenti legislativi nazionali e locali, dagli amministratori e funzionari della pubblica amministrazione, dall'opinione pubblica e dalla ricerca scientifica. Il livello di istituzionalizzazione è testimoniato dalla presenza di un'organizzazione di secondo livello a carattere semi-pubblico (con finanziamenti sia pubblici che privati) che espressamente ha adottato il termine nella propria denominazione (*National Council for Voluntary Organizations*) e lo utilizza per indicare l'insieme delle organizzazioni di terzo settore nei propri documenti e pubblicazioni. Il termine indica il carattere spontaneo e non coercitivo delle relazioni che avvengono in questa sfera come: la volontarietà del legame che unisce i membri dell'organizzazione; la gratuità di parte del lavoro fornito dai volontari ed il fatto che una quota delle risorse economiche è costituita dalle contribuzioni volontarie di privati cittadini ed imprese.

In Italia, invece, le terminologie e le nozioni concettuali correntemente utilizzate per le attività delle *non profit* sono così riassumibili.

a) *Azione volontaria* (Ascoli ⁴⁸) — Nel nostro paese un'altra corrente di pensiero, ponendosi in contrasto con le definizioni finora menzionate, si rifiuta di concepire l'insieme delle organizzazioni *non profit* come un settore autonomo della società; si preferisce al contrario utilizzare il termine di azione volontaria. Come volontari sono indicati quei soggetti « che liberamente prestano la propria attività, senza remunerazione alcuna, in organizzazioni pubbliche o volontarie, impegnate nelle varie attività di *welfare* ». Secondo questa tesi, i limiti delle terminologie « terzo settore », « terza dimensione », « privato sociale » sono in primo luogo da ravvisarsi nel fatto che i termini « settore » e « sistema » dovrebbero essere utilizzati solo ad un livello molto elevato di astrazione. Troppo diverse sarebbero le finalità e le caratteristiche dei soggetti che li compongono, così come troppo debole sarebbe la loro autonomia rispetto al settore pubblico. Anche l'accezione privato-sociale sarebbe piuttosto fuorviante, in quanto ricomprenderebbe sotto un'unica definizione realtà associative che si rifanno a logiche profondamente diverse.

⁴⁸ Ascoli U. *Azione volontaria e welfare state*, Bologna, 1987.

b) *Economia civile* (Zamagni ⁴⁹) — I sostenitori di questa accezione terminologica la utilizzano per definire un fenomeno che è dentro il mercato a tutti gli effetti, ma che trae la sua legittimazione da esigenze e da criteri espressi dalla società civile e che ha come principio regolatore non lo scambio, ma la reciprocità. Allo Stato spetta il compito di poter creare le condizioni perchè possa esserci il mercato. Secondo Zamagni « un'economia di mercato adeguata a rappresentare le esigenze di benessere di una società postfordista, com'è ormai la nostra, deve poter marciare su due gambe: quella dell'economia privata e quella dell'economia civile. Il principio regolativo della prima è lo scambio tra equivalenti; il principio regolativo della seconda è la reciprocità ». L'economia civile riguarda la produzione e la distribuzione di un tipo di beni (vedi ad esempio i servizi alla persona) che non possono essere inquadrati nelle consuete regole di mercato.

c) *Economia solidale* (Revelli) dalla rottura dell'equilibrio tra Stato e mercato, dal tendenziale regredire della sfera della « redistribuzione », si ritiene di uscire riattivando quel terzo circuito, indubbiamente isterilitosi ed essiccatosi nel corso del Novecento, che è quello « reciprocità » e della « solidarietà » sostituendo al modello della « centralità » (dello Stato nazionale) venuta progressivamente meno, non quello dissipativo dell'utilità (Mercato), ma quello connettivo della simmetricità. L'« economia solidale » corre, in qualche modo, parallela all'economia di mercato, ed ha come elementi costitutivi: la dimensione volontaria e consapevole del raggruppamento; il riferimento a un legame sociale che si mantiene attraverso la messa in opera di un'attività economica; un « fare » comune volto alla trasformazione dell'esistenza collettiva; e, soprattutto, la strutturazione di spazi pubblici autonomi, derivanti da processi regolati dalla « reciprocità » e non dal danaro o dal potere amministrativo ⁵⁰.

d) *Privato sociale* (Donati ⁵¹) — Il termine insieme a quello di volontariato è usato diffusamente solo nel nostro contesto nazionale. L'esistenza e le valenze del privato-sociale sono comprensibili solo da una teoria sociologica che si basa su due assunti di fondo: in primo luogo, una lettura della società come soggetto dinamico che si organizza attorno a quattro poli: Stato, mercato, privato-sociale, reti primarie. In secondo luogo, il riconoscimento del fatto che la società si basa sulla produzione e lo scambio di quattro tipi di beni: beni pubblici (prodotti dallo Stato); beni privati (prodotti dal mercato); beni relazionali collettivi (prodotti dal privato-sociale); beni relazionali primari (prodotti dalle reti primarie). Lo sviluppo del settore *non profit* prevede un processo che faccia rientrare a pieno titolo il privato-sociale nel complesso della cittadinanza come soggetto di diritti. Lo sviluppo consentirebbe l'estensione dei diritti dai singoli individui alle

⁴⁹ S. Zamagni *Il non profit della società postfordista alla ricerca di una nuova identità* in Vittadini cit p. 159; S. Zamagni *Economia civile come forza di civilizzazione per la società italiana* in P. Donati *La società civile in Italia*, Mondadori, 1997.

⁵⁰ M. Revelli *La sinistra sociale*, Torino, 1997, 155-172.

⁵¹ P. Donati *Risposte alla crisi dello Stato sociale*, Milano 1984; *Sociologia del terzo settore*, Roma 1996.

formazioni sociali intermedie, le sole che, secondo l'autore, consentono un'inclusione civica piena delle persone nella società.

e) *Terza dimensione* (introdotto da Ardigò ⁵²) — Secondo tale autore questo termine comprenderebbe « una pluralità di pratiche e di comportamenti aventi in comune la manifestazione di un'autonomia, di una condotta esperenziale non alienata, di mondi vitali che hanno ritirato deleghe al sistema sociale e hanno perso fiducia nei subsistemi politico, economico, socio-culturale ». Tale pluralità di pratiche include modalità di azione che vanno dall'economia sommersa alla gestione collaborativa tra enti pubblici e cooperative sociali di servizi; da forme di intermediazione collettiva a livello locale tra consumatori e produttori, all'azione di mutuo-aiuto; dal volontariato organizzato all'espressione di solidarietà. Il termine non riguarda tanto un ambito definito con confini propri, ma piuttosto ha come referente empirico una tipologia di relazioni e una modalità di rapporti improntati sulla reciprocità, solidarietà, collaborazione e condivisione.

f) *Terzo settore* (Bassanini, Ranci ⁵³) — Il termine viene usato per indicare pratiche e soggetti organizzativi di natura privata, ma volti alla produzione e allocazione di beni e servizi a valenza pubblica o collettiva. L'approccio sociologico mette in luce la valenza e l'orientamento altruistico delle attività svolte personalmente dai soggetti. L'approccio economico sottolinea il valore di tali attività in termini di partecipazione alla determinazione del benessere collettivo, la cui distinzione guida nei confronti del settore di mercato è data dal fatto di essere senza fini di lucro o profitto.

Terzo sistema (Ruffolo, Borzaga, Gui ⁵⁴) — La dicitura nasce e si sviluppa in ambito economico ed è stata adottata come auto-definizione e auto-rappresentazione della componente più organizzata dei soggetti non lucrativi, solidaristici, e cioè la cooperazione sociale. Con il termine viene evidenziato il carattere imprenditoriale e la valenza socio-economica che l'insieme delle agenzie non lucrative ricopre in una data formazione sociale.

⁵² A. Ardigò Volontariato, *welfare state* e terza dimensione. La ricerca sociale, n. 25/81.

⁵³ M.C. Bassanini, P. Ranci Non per profitto. Il settore dei progetti che erogano servizi di interesse collettivo senza scopo di lucro Quaderni fondazione Olivetti, Roma, 1990.

⁵⁴ G. Ruffolo cit 1996; C. Borzaga Il terzo sistema. Una nuova dimensione della complessità economica e sociale Padova 1991; B. Gui Le organizzazioni produttive private senza scopo di lucro. Un inquadramento concettuale Econ. Pubblica, 1987, 183.

2. Morfologia delle organizzazioni *non profit*, di tipo assistenziale, nei principali Paesi europei, Stati Uniti e Canada.

Le differenze tra le organizzazioni *non profit* dei vari paesi europei e degli Stati Uniti d'America sono spesso sostanziali. Tanto nei paesi anglosassoni, di *common law* (Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia), quanto in quelli dell'Europa occidentale si nota subito, pur nella diversità delle situazioni, come il ruolo del *non profit* non possa essere limitato al solo volontariato.

Nella maggior parte di questi paesi lo Stato riconosce il *non profit* come un soggetto che partecipa in modo determinante alla costruzione del bene pubblico. Il *non profit* è per lo più rappresentato da organizzazioni complesse che operano in settori vitali come la sanità, l'assistenza e l'istruzione: ospedali, università, istituti di ricerca.

Secondo una recente ricerca⁵⁵ le organizzazioni senza scopo di lucro coprono porzioni importanti dei servizi disponibili in questi paesi:

4 giornate su 10 di degenza negli ospedali e quasi tutti gli impianti sportivi in Germania;

1/3 di tutti gli asili nido ed il 55% di tutte le istituzioni mediche di lunga degenza in Francia;

più della metà dei posti letto ospedalieri e la metà di tutte le Università negli Stati Uniti;

più del 20% dell'istruzione elementare nel Regno Unito;

il 41% di tutte le istituzioni mediche di lunga degenza ed il 21% delle scuole materne in Italia.

Oltre a questo, spesso le organizzazioni *non profit* svolgono un ruolo cruciale nella sperimentazione di nuovi servizi, nella tutela e nella rappresentanza della minoranza, soprattutto in Francia dove le associazioni civiche risultano essere molto attive. In Francia nel solo 1990 sono state create più di 60.000 associazioni, mentre in tutta la decade degli anni '70 ne erano state create meno di 15.000. In Germania il numero di associazioni per ogni 100.000 persone si è quasi triplicato: da 160 nel 1960 a 475 nel 1990.

In Francia ed in Italia prevale il settore socio-assistenziale: quasi il 30% delle spese *non profit* in Francia e circa un quarto di quelle italiane sono impegnate in questo campo. Ben il 43% di tutte le spese *non profit* nel Regno Unito sono destinate a sostenere l'istruzione e la ricerca. La sanità domina i settori *non profit* degli Stati Uniti e della Germania: più della metà (53%) di tutte le spese *non profit* in Usa hanno origine nel campo della salute. In Germania la quota destinata alla sanità è un po' inferiore (35%), ma rappresenta pur sempre la componente più significativa.

⁵⁵ L.M. Salamon H.K. Anheier cit., 1994.

Per quanto riguarda le entrate del settore *non profit* emerge che quasi la metà di tutte le entrate degli enti *non profit* nella maggior parte dei paesi analizzati proviene da quote di iscrizione e da vendite di beni e servizi a privati, mentre un altro 43% proviene dalle pubbliche amministrazioni (a fronte di contratti o di contributi). I ricavi da vendite e quote di iscrizione rappresentano il 53% del totale del reddito *non profit* in Italia ed il 51% negli Stati Uniti, mentre ricevono un 30% dalle autorità pubbliche. I ricavi da vendite a privati risultano meno importanti come fonte di reddito solo in due paesi: la Germania e la Francia, dove le entrate provenienti dal settore pubblico assumono primaria importanza: esse rappresentano il 68% del reddito delle organizzazioni *non profit* tedesche ed il 59% del reddito delle organizzazioni francesi. In Germania, tale situazione rispecchia la visione cattolica del principio di sussidiarietà, che obbliga il settore pubblico a lasciare alle unità più piccole — la famiglia, la comunità sociale — la risoluzione dei problemi sociali. Il risultato è un rapporto collaborativo tra lo Stato ed un'ampia varietà di organizzazioni *non profit*, per affrontare vari problemi come la disoccupazione, la cura agli anziani, la salute. La collaborazione tra Stato e settore *non profit* è più limitata, invece, in Francia, a causa di una lunga ostilità dello Stato verso le associazioni di volontariato ereditata dalla rivoluzione francese.

Anche un privato, quindi, può esercitare un'attività o gestire servizi rivolti alle persone che perseguano e producano un vantaggio per la collettività. Ogni iniziativa che rivesta una pubblica utilità ha, per questo, valore pubblico. Ed è proprio in paesi come questi, che non vantano certo una tradizione di opere sociali come quella italiana, che il *non profit* si è così ben delimitato. In Italia, invece, c'è l'attitudine ad identificare il termine « pubblico » con « statale »: i servizi che interessano le persone e la collettività, sono monopolio riservato alle istituzioni statali, che al massimo possono concedere ad altri soggetti il permesso di erogarli ⁵⁶.

2.1 Stati Uniti.

In America la crisi del *welfare state* ha avuto un impatto notevolmente ridotto a causa proprio della presenza massiccia del terzo settore economico, volto ad assicurare fini sociali attraverso l'opera di soggetti privati. Gli Stati Uniti hanno, pertanto, un settore *non profit* piuttosto esteso ed una legislazione fiscale molto articolata.

La legislazione federale concede l'esenzione dall'imposta sulle società indistintamente a tutte le organizzazioni *non profit*, che cioè sono sottoposte al vincolo della non distribuzione. Un trattamento più favorevole — che riguarda sostanzialmente la detrazione delle donazioni a valere sulle imposte sul reddito e su quella sulle successioni e donazioni — è concesso alle *non profit* filantropiche, ma con una gradazione che cerca di tener conto del beneficio sociale prodotto dalla loro attività, individuato a partire dai beni pubblici e collettivi da essi prodotti. Spicca, pertanto, in America il ruolo predominante del legislatore fiscale in materia di organizzazioni *non profit* rispetto a

⁵⁶ A. Santuari, Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere in Vittadini G., *Il non profit dimezzato*, Milano, 1997.

quello civilistico, determinando una notevole differenza tra i paesi europei e nordamericani. In questo paese, chi stabilisce i tipi di organizzazioni *non profit* e li modifica è, infatti, il fisco.

Il modello statunitense prevede una suddivisione delle organizzazioni *non profit* in varie categorie.

1) *Mutual benefit non profit organizations* — Rientrano in questa categoria tutte quelle organizzazioni senza scopo di lucro volte al perseguimento di un interesse o vantaggio proprio degli associati o dei gruppi per il cui servizio sorgono o che rappresentano. Si tratta dei *club*, delle *trade associations*, delle associazioni di categoria o di carattere corporativo, delle associazioni di difesa dei consumatori, di tutela dell'ambiente o delle associazioni sportive e delle cd. associazioni di difesa sociale, che mirano a proteggere alcuni interessi, propri di una determinata categoria, ma trascurati dalla legislazione. Le altre categorie riguardano il mondo delle *non profit* filantropiche che promuovono cioè l'interesse di persone estranee ai membri, soci ed associati.

2) *Public charitable organizations* — Rappresentano quelle organizzazioni che rendono servizi a terzi, che non appartengono all'associazione stessa, o comunque rivolti alla generalità dei cittadini. Sono queste le associazioni e gli enti che si muovono nel campo dell'assistenza, della beneficenza, dell'istruzione, della sanità e della solidarietà sociale.

3) *Religious corporations* — Operano esclusivamente per fini religiosi.

4) Ci sono poi le *Private foundations*, cioè le fondazioni private, le quali si dividono in fondazioni operative (*Operating foundations*) che spendono almeno l'85% del proprio reddito nella fornitura diretta di beni e servizi e in fondazioni non operative o erogative, cioè organizzazioni filantropiche la cui attività principale consiste nell'effettuazione di trasferimenti monetari.

Tutti questi enti sono caratterizzati dal *non distribution constraint* e dall'essere esonerati dalla *federal income tax*.

Le *non profit* non filantropiche hanno poche agevolazioni, ma anche pochi controlli. Le *public charities* hanno il massimo delle agevolazioni e pochi controlli, dato che le loro caratteristiche pubbliche dovrebbero garantire sufficientemente la correttezza — sotto il profilo fiscale — delle loro attività. Le fondazioni private hanno agevolazioni sostanziali, ma sono state tradizionalmente viste con un po' di sospetto, a causa della possibilità di commettere abusi fiscali, di svolgere attivismo politico, ecc.

Essendo gli Stati Uniti un paese federale fortemente decentralizzato sotto il profilo tributario, l'incidenza delle agevolazioni fiscali alle *non profit* è determinata in misura rilevante anche dalle politiche svolte dai singoli stati e, in qualche caso, dagli enti locali. In generale, i governi subnazionali seguono l'impostazione adottata dal governo federale, ma vi sono casi frequenti di adozione di criteri differenti per la classificazione delle *non profit*.

Identificato nel non distribution constraint l'elemento distintivo del settore *non profit*, non sussistono ostacoli in questo paese a che un'organizzazione *non profit* eserciti un'attività commerciale. Anzi proprio quest'esercizio costituisce una delle fonti più sicure per il raggiungimento delle finalità istituzionali dell'ente, rispettando sempre il vincolo di non distribuzione. Si esclude, pertanto, l'esenzione fiscale per quelle organizzazioni che distribuiscono utili o beni in sede di liquidazione.

Nelle *non profit public benefit* non si verificano ipotesi di concorrenza tra gli interessi dell'ente e gli interessi personali dei membri, che è invece propria degli enti *for profit*, sulle quali c'è lo stretto controllo dei soci. Nelle *non profit* il controllo dei soci è piuttosto limitato, fino a mancare del tutto in alcuni casi (*foundations*).

Gli enti *non profit* rivestono una notevole importanza soprattutto nel settore dei servizi sociali, come l'assistenza ai malati mentali, la consulenza legale, i servizi legati al collocamento e alla consulenza del lavoro, tanto da ricevere un sostegno pubblico fondamentale, pur conservando la natura giuridica « privata ».

Un altro settore di servizi, rappresentato dalla sanità, dall'istruzione e dalla ricerca, riceve un finanziamento pubblico più consistente, ma erogato con un sistema diverso: quello dei *service fees and charges*. I cittadini, o le agenzie finanziarie che li rappresentano, ricevono questi « buoni » o diritti, che sono spendibili presso qualsiasi istituto od ente, a scelta del cittadino stesso.

Il sistema più diffuso, tuttavia, di finanziamento al settore *non profit* è detto *grant system*. Tale procedimento di contribuzione pubblica inizia con la proposta pubblica, tramite le *agencies*, che, in quanto organizzazioni erogatrici di fondi ed intermediarie con i privati, espongono con molta precisione i fini da perseguire ed i mezzi a disposizione. Alla proposta pubblica segue quella degli enti e delle organizzazioni. L'*agency* dovrà scegliere tra tutte le proposte, quelle più adeguate allo scopo che si vuole perseguire con quella contribuzione pubblica. Una volta scelto il destinatario ed erogata la contribuzione, vengono effettuati controlli piuttosto severi, tali che, ad esempio, se le somme non trovano giustificazione, devono essere restituite.

Un altro tipo di collegamento fra *agency* e privati è costituito dal sistema del *contracting-out*. In questo caso non ci sono sovvenzioni pubbliche da assegnare per programmi, ma l'*agency* ricorre al *contracting-out* quando voglia acquisire un bene o un servizio necessario per la realizzazione dei suoi scopi istituzionali o per migliorare la qualità di un servizio pubblico e non ritenga conveniente provvedere con propri mezzi. Riguardo al fenomeno del *contracting-out* e quindi all'erogazione dei servizi sociali che sono pagati dalle pubbliche amministrazioni, ma forniti attraverso organizzazioni *non profit*, si arriva a parlare di *non profit for hire*, cioè di *non profit* in affitto, riferendosi allo Stato che chiede di prendere in affitto il lavoro delle *non profit* ⁵⁷.

⁵⁷ S.R. Smith — M. Lipsky, *Non profit for hire* Harvard University Press, 1994.

È stato sostenuto che in America il ruolo del settore *non profit* è andato sì crescendo, ma sulla base dei finanziamenti pubblici. Con l'espressione « Stato vuoto » o « Stato ombra » alcuni studiosi hanno voluto rappresentare la situazione dello Stato, privato di molte funzioni assistenziali e di servizio sociale, aumentando la distanza tra la pubblica amministrazione ed i servizi da essa finanziati⁵⁸.

2.1.1 Il controllo sulle organizzazioni non profit negli Stati Uniti.

Si possono individuare tre forme di controllo sulle organizzazioni *non profit* negli Stati Uniti:

1) il controllo alla costituzione che viene esercitato tramite la procedura di incorporazione. Con l'incorporation un ente ottiene il riconoscimento dell'esistenza legale quale entità indipendente dai suoi fondatori e membri. L'ente interessato chiede l'incorporation come *non profit* e, a seconda dei requisiti posseduti e della sua natura, si inserisce in una delle diverse categorie. È comunque possibile costituire delle organizzazioni *non profit* senza richiederne l'incorporazione, ma in tal caso esse sono considerate alla stregua di associazioni informali di persone e pertanto responsabilità ed obblighi finanziari ricadono interamente sui soggetti che agiscono in loro nome e per conto. Tramite tale registrazione si assicura una certa garanzia per quanto riguarda la destinazione istituzionale dei fondi.

Per evitare l'infiltrazione di soggetti estranei al settore sociale ed interessati soltanto a lucrare i benefici della *incorporation*, viene affidato all'*attorney general* il controllo sugli enti *non profit*; ad esso, inoltre, spetta il potere di agire in giudizio per loro conto. L'autorità che concede l'incorporazione è la stessa sia per gli enti *for profit* che *non profit*.

2) Il controllo fiscale in relazione alle esenzioni che viene esercitato dall'IRS a cui è demandato l'intero settore operativo afferente la tassazione sia degli enti *for profit* che *non profit*. Per una larga parte degli enti senza scopo di lucro è prevista l'esenzione fiscale dalle imposte sui redditi dell'attività volta al perseguimento dei fini statutari. Per ottenere tale esenzione è necessario che l'organizzazione *non profit* rientri in una delle categorie previste, relative all'offerta di servizi e beni collettivi di interesse pubblico. L'esenzione è stabilita dalla legge federale, che ha definito le categorie di *non profit* esenti, indicando anche la misura e l'ambito di applicazione⁵⁹.

⁵⁸ S. Ristuccia, *Volontariato e fondazioni: fisionomie del settore non profit*, Rimini, 1996.

⁵⁹ La classificazione delle organizzazioni *non profit* viene ricondotta a tre principali schemi: 1) Classificazione secondo l'US Census of Service Industry — secondo tale organo, che censisce le industrie, il settore *non profit* è suddiviso in cinque grandi gruppi: sanità, istruzione, servizi sociali e locali, servizi civici, arte e cultura. Tale classificazione ha lo svantaggio di essere troppo ampia e di inserire nello stesso gruppo, tipi di organizzazioni *non profit* completamente diversi tra loro. 2) Classificazione secondo il codice fiscale americano (Code number) — la legislazione fiscale americana

Il controllo esercitato dall'IRS si può a sua volta suddividere in tre categorie di controllo: per il riconoscimento dell'esenzione, sulle limitazioni alle attività, sulle attività strumentali.

3) Il controllo sull'attività di *fund-raising* che si è reso necessario per impedire speculazioni ed abusi. La necessità di fronteggiare le uscite derivanti dall'attività istituzionale e la forte concorrenza in presenza di risorse limitate hanno reso la raccolta fondi per le organizzazioni *non profit* funzione essenziale per la loro sopravvivenza. Il *fund-raising* ha assunto, pertanto, negli Stati Uniti proporzioni gigantesche con lo sviluppo di una vera e propria disciplina e l'utilizzo delle tecniche più disparate. Il controllo sull'attività di *fund-raising* nasce dall'esigenza di tutelare i donatori e di impedire che i costi della raccolta fondi eccedano i limiti accettabili.

Attualmente, però, l'eccessiva commercialità operata da parte delle organizzazioni *non profit*, nonché la mancanza di una esplicita finalità sociale nelle stesse, hanno posto in discussione l'operato delle organizzazioni non lucrative americane. Ciò ha portato come conseguenza la nascita di una legislazione fiscale assai più sospettosa nei confronti delle organizzazioni, anche se rimane evidente ancora oggi il *favor legis* rivolto a tali organismi.

2.1.2 Sanità.

Il sistema sanitario *non profit* negli Stati Uniti presenta elementi di indubbio interesse⁶⁰. Lo *status* di *non profit* riconosciuto dalla legge ad un ospedale americano rappresenta un fattore di estremo valore per la struttura medesima, in quanto consente di godere di alcuni vantaggi, quali l'esenzione dalle imposte sui redditi, sui consumi e sulle proprietà. In alcuni casi gli ospedali statunitensi conseguono redditi molto modesti, mentre può capitare che i redditi possono rappresentare cifre di un certo rilievo, così come una parte delle entrate è rappresentata da proventi derivanti da investimenti realizzati: la legge non prevede alcuna forma di imposizione sui redditi di tale natura.

accorda l'esenzione a 24 categorie differenti di organizzazioni. Il 45% di esse sono comprese nella sezione 501(c)3, relativa ai servizi caritatevoli, religiosi, scientifici ed i servizi di istruzione ed educazione. La sezione del codice fiscale 501(c)4 comprende, invece, le organizzazioni di assistenza sociale; la sezione 501(c)6 le associazioni di categoria, incluse le leghe sportive; la sezione 501(c)7 i club privati. Questa classificazione, piuttosto completa ed esauriente, presenta tuttavia grosse lacune: non tiene conto di tutte le realtà *non profit* di piccole dimensioni che ottengono l'esenzione automatica in virtù della loro particolare tipologia. Si vuol far riferimento alle *public charities*, che hanno un volume di affari inferiore ai 5.000 dollari e a tutti quegli enti religiosi che non hanno l'obbligo di rendicontazione alle autorità di governo. 3) *Classificazione secondo la National Taxonomy of Exempt Entities* — è un inquadramento di tipo statistico che tenta di classificare tutti i tipi di organizzazioni non a scopo di lucro e non governativi negli Stati Uniti. Tale classificazione divide gli organismi *non profit* a seconda del loro scopo, del tipo di programma, del tipo di gestione, dell'area di interesse del servizio, della clientela e dei beneficiari del servizio. Questo sistema tende a valutare e misurare la performance delle attività del terzo settore.

⁶⁰ Più diffusamente si veda C. Keehan Il sistema sanitario not-for-profit negli Stati Uniti, in *Non profit* 1/1995.

Il secondo vantaggio delle organizzazioni *non profit* consisterebbe nel fatto che il loro *status* stimola le donazioni a favore delle organizzazioni stesse, allo scopo di sostenere il perseguimento dei fini benevoli. Le esenzioni fiscali sulle donazioni effettuate costituiscono un incentivo reale ad incoraggiare il sostegno agli enti *non profit* da parte di singoli benefattori e fondazioni.

Un ulteriore vantaggio accordato alle organizzazioni *non profit* riguarda i finanziamenti a lungo termine necessari per le strutture e macchinari da impiegarsi nell'assistenza sanitaria. Inoltre l'esenzione fiscale permette alle organizzazioni *non profit* di offrire ai propri dipendenti opzioni più vantaggiose (accantonamenti per fondi previdenziali) di quelle che le società lucrative siano in grado di offrire. Il beneficio più importante che deriva da tali vantaggi è quello dell'assistenza sanitaria a favore delle classi più povere: negli Stati Uniti oltre 39 milioni di persone non sono coperte da un'assicurazione sanitaria, né tanto meno sono in grado di beneficiare di qualsiasi strumento atto a procurarsi l'assistenza sanitaria di base. Gli Stati Uniti, a differenza di molti paesi industrializzati, non prevedono alcuna forma di servizio sanitario nazionale.

La ricerca rappresenta un altro aspetto molto importante del beneficio complessivo reso alla comunità ed è spesso sostenuta e promossa dalle organizzazioni *non profit*. Molti dei servizi resi dagli ospedali sono erogati grazie ai fondi che riescono ad ottenere in virtù del loro *status*, garantendo servizi che altre strutture difficilmente riuscirebbero a fornire. L'esenzione fiscale quindi comporta un notevole risparmio per il fatto che il denaro viene direttamente impiegato a beneficio della collettività, invece di essere destinato all'erario a livello statale per poi essere distribuito in un secondo momento. L'organizzazione, che è stata costituita per rispondere ad un bisogno della collettività, è legittimata ad impiegare questi fondi al meglio. Si impone, quindi, un obbligo di natura giuridica e morale a carico di un'organizzazione *non profit* per esistere come tale e utilizzare il denaro a fini pubblici, se essa avanza richiesta di essere considerata come esente da imposizioni fiscali. Alcuni ospedali, invece, sono stati accusati di avere approfittato in passato del loro *status* giuridico per realizzare ingenti profitti, a fronte di scarsi livelli di assistenza a fini benevoli e di rari programmi rivolti a implementare servizi sociali di carattere comunitario e di politiche di intervento che sembravano coscientemente prevedere l'esclusione delle fasce più deboli e più povere.

Recentemente si stanno registrando negli Stati Uniti molti interventi che tendono drasticamente alla riduzione allo speciale *status* di esenzione fiscale di cui le organizzazioni *non profit* godono. Uno dei motivi è che l'esistenza delle organizzazioni che non perseguono scopo di lucro si scontra con i problemi legati ai bilanci societari, statali e dei singoli enti locali. Un'altra ragione di questa restrizione è data dalla presenza di molte piccole attività che entrano in concorrenza con gli ospedali stessi, quali farmacie, fornitori di medicinali, ecc. Inoltre, la spinta più forte per ridurre l'attuale privilegio legato agli ospedali *non profit*, proviene dall'industria ospedaliera *for profit*, che rivendica una serie di modifiche da apportare alla normativa al fine di costringere

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 fondamentalemente 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 accorpate 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

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'attività ⁷¹.

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 stato 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 Ipab 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, rientrante 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 tradizionali⁷⁵.

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).

3.2.2.2 *Regime fiscale, iscrizione nei registri e vigilanza.*

Per quanto riguarda il regime tributario, è stabilito che le cooperative sociali sono esenti dall'imposta sulle successioni e donazioni e godono della riduzione ad un quarto delle imposte catastali ed ipotecarie, dovute a seguito della stipula di contratti di mutuo, acquisto, locazione di beni immobili destinati all'esercizio dell'attività sociale. S'intende, poi, che alle cooperative in parola competono anche le agevolazioni concesse per le cooperative in generale, ed è ulteriore recente indicazione del legislatore quella di considerare tali soggetti quali Onlus.

L'articolo 7 della legge 381/91 prevede l'inclusione nella Tabella A, parte II del decreto del Presidente della Repubblica/1972, (relativo alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), concernente i beni e servizi soggetti all'aliquota del 4 per cento, delle prestazioni di carattere socio-sanitario ed educativo rese da tali soggetti (41 bis).

Anche per le società cooperative, così come le organizzazioni di volontariato, è prevista *l'istituzione di registri regionali*, l'iscrizione nei quali è subordinata al possesso delle caratteristiche definitorie delle cooperative sociali. A tale iscrizione consegue sia la legittimazione a divenire parti di rapporto convenzionale con gli enti pubblici, sia la titolarità a fruire di vantaggi economici, come la fiscalizzazione degli oneri sociali. Oltre all'albo regionale, le cooperative sociali sono tenute agli obblighi di registrazione previsti dalla legge per le cooperative. A tal fine la legge 381/91 ha previsto l'istituzione di un'apposita sezione (« cooperazione sociale ») del registro delle cooperative. È prevista, inoltre, una frequenza annuale delle *ispezioni a fini di vigilanza* normalmente prevista per le cooperative.

3.2.2.3 *Le dimensioni del fenomeno.*

Secondo il Ministero del Lavoro, al 31 dicembre 1996, sono state rilevate 3.857 cooperative sociali, operanti in Italia.

Le stime del Secondo rapporto sulla cooperazione sociale (a cura del Centro Studi CGM ed. Fond. Agnelli) stabiliscono che nelle regioni settentrionali opera la maggior parte delle cooperative sociali di inserimento lavorativo, mentre nelle regioni meridionali prevalgono nettamente le imprese sociali che erogano servizi socio-assistenziali ed educativi. Nel Mezzogiorno sono anche relativamente più numerose le cooperative a oggetto misto. La composizione della base sociale e la consistenza della forza lavoro sono due indicatori di grande importanza per definire la specificità della cooperazione sociale. Questa forma d'impresa, infatti, presenta rispetto alle cooperative tradizionali una gamma potenziale variegata e complessa di modalità di partecipazione alla compagine sociale. Il numero complessivo dei soci ammonta a circa a 120.000 persone.

Le cooperative di solidarietà sociale (tipo a) hanno mediamente una dimensione maggiore delle cooperative sociali di tipo b) sia per numero di soci (in media 52 soci contro 43), che per unità di forza lavoro (29 lavoratori remunerati contro 20);

le cooperative di inserimento lavorativo prevalgono per numero di soci volontari (in media 3,6 contro 2,5);

le imprese sociali del Nord Italia prevalgono per numero medio di soci (56) e di soci volontari (3,7), mentre al Sud i soci volontari non raggiungono mediamente l'unità per cooperativa.

I valori medi delle entrate contribuiscono a posizionare la cooperativa sociale nel settore delle piccole imprese: i ricavi da vendita di beni e servizi non raggiungono infatti i 900 milioni per imprese, mentre i contributi rappresentano solo una minima parte delle entrate. Rispetto alla spesa per la protezione sociale in Italia al netto delle prestazioni pensionistiche (8,36% del PIL) la cooperazione costituisce solo una parte assai esigua, ma la crescita e l'affermazione dell'impresa sociale negli ultimi anni induce a prevedere la crescita di fornitori privati nell'ambito del sistema di *welfare*.

3.2.3 Gli enti ecclesiastici.

Sono da considerare organizzazioni *non profit* — con il sussistere degli altri caratteri identificativi — anche gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica e gli organismi di altre confessioni religiose con i quali lo Stato ha stipulato accordi ed intese. Gli enti ecclesiastici possono ottenere il riconoscimento della personalità giuridica tramite legge o tramite decreto del Capo dello Stato; inoltre, possono acquisire la personalità giuridica per « antico possesso di stato ».

Sono dotati di personalità giuridica per *antico possesso di stato* oltre alla Santa Sede che è soggetto di diritto internazionale e gli altri enti ecclesiastici quali i capitoli, i seminari e le parrocchie di antica istituzione, nonché la Tavola valdese. Sono state riconosciute per legge come persone giuridiche le Comunità israelitiche (R.D. 30 ottobre 1930 n. 1731), la Conferenza Episcopale Italiana (legge n. 222 del 1985), l'Unione Cristiana delle Chiese Avventiste del settimo giorno (articolo 19 della legge n. 516 del 1988). Tali enti, sia che appartengano alla Chiesa cattolica sia che appartengano alle altre confessioni, sono organi-istituzioni delle stesse, non essendo assimilabili alla categoria degli enti privati (associazioni e fondazioni). Le confessioni religiose sono infatti da ritenere ordinamenti esterni rispetto a quello statale, mentre gli organi delle confessioni, per il fatto di operare all'interno dell'ordinamento statale, sia per lo svolgimento di attività negoziali, sia per i rapporti con la Pubblica Amministrazione, sono persone giuridiche riconosciute dal diritto italiano.

Le norme che disciplinano il riconoscimento degli enti della Chiesa cattolica sono contenute nelle leggi nn. 206 e 222 del 20 maggio 1985. I requisiti per ottenere il suddetto riconoscimento ai sensi degli artt. 1, 2 e 3 della l. n. 222/85 sono rappresentati dall'essere costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica; dal necessario assenso da parte dell'autorità ecclesiastica, a che l'ente faccia istanza per l'ottenimento della personalità giuridica; dall'avere sede in Italia; e, infine, dall'avere un fine di religione o di culto, che sia « costitutivo ed essenziale ».

Gli enti, una volta ottenuta la personalità giuridica, assumono la qualifica di « enti ecclesiastici civilmente riconosciuti » (articolo 4) e hanno l'onere di iscriversi nel registro delle persone giuridiche previsto dagli artt. 33 e 34 c.c., in modo da rendere conoscibili le norme sul funzionamento dell'ente ed i poteri degli organi di rappresentanza.

3.2.4 *Le organizzazioni non governative.*

La legge 26 febbraio 1987, n. 49, riguardante la nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo, prevede espressamente la figura di istituzioni private definite dall'articolo 28, con richiamo a palesi dizioni di diritto internazionale e comparato, *organizzazioni non governative*.

Tali organismi possono ottenere il « riconoscimento di idoneità » a condizione che risultino costituite ai sensi degli articoli 14, 36 e 39 del codice civile, abbiano come fine quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del terzo mondo, *non perseguano scopi di lucro* e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali e non abbiano, comunque, rapporti di dipendenza da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati aventi scopi di lucro.

Le organizzazioni non governative, inoltre, ai fini del riconoscimento d'idoneità saranno tenute a: dare idonea garanzia in ordine alla realizzazione delle attività previste, disponendo anche delle strutture e del personale qualificato necessari; documentare un'esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno tre anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori in cui si richiede il riconoscimento di idoneità; accettare controlli periodici a tal fine stabiliti dalla cooperazione allo sviluppo; presentare i bilanci analitici relativi all'ultimo triennio e documentare la tenuta della contabilità; obbligarsi, infine, alla presentazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso.

Alle organizzazioni non governative che hanno ottenuto il riconoscimento di idoneità, possono essere concessi contributi per le attività da loro promosse in maniera non superiore al 70% dell'importo delle iniziative programmate; inoltre, possono essere loro assegnati specifici programmi di cooperazione, i cui oneri sono finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Ai sensi dell'articolo 29 comma 4 della legge, le attività di cooperazione dell'organizzazione ritenuta idonea, non costituiscono, ai fini fiscali, attività commerciali.

3.2.5 *Le fondazioni bancarie.*

Le fondazioni bancarie, nozione storicamente legata alla legge n. 218 del 30 luglio 1990 (nota come legge Amato e contenente disposizioni in materia di trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni), sono i soggetti che, secondo le previsioni dell'articolo 15 della legge 266/91 provvedono, tra l'altro, all'alimentazione dei fondi speciali presso le Regioni per il finanziamento dei centri di servizio a disposizione delle organizzazioni di volontariato: cioè oltre che enti *non profit* in sé sono enti demandati a finanziare con i loro proventi — che di regola, essendo proprietari di banche privatizzate,

dovrebbero essere rilevanti — il « *non profit* degli altri », nei settori dell'arte, della cultura, della ricerca, ecc..

La rilevanza assunta dalle fondazioni bancarie, quali soggetti dediti ad attività di utilità sociale, è diretta conseguenza della volontà del legislatore, espressa nella sopra citata legge n. 218, 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. Da qui la necessità di distinguere i soggetti in capo ai quali far risalire ciascuna delle suddette attività, individuando le modalità e le forme giuridiche ritenute più idonee.

Nel disegno del legislatore, contenuto nei decreti legislativi nn. 356, 357 e 358 emanati nel novembre del 1990, in attuazione di una apposita delega inserita nella legge Amato, le fondazioni bancarie avrebbero dovuto cessare di svolgere in via diretta l'attività creditizia, mediante lo scorporo dell'azienda bancaria e il contemporaneo conferimento ad una società per azioni appositamente costituita (e di cui la fondazione avrebbe detenuto, almeno inizialmente, la quota di maggioranza), oppure attraverso la trasformazione diretta dell'ente in società per azioni. La scelta di tale forma giuridica si giustificava con la necessità di dotare il soggetto bancario di una struttura più adeguata ai mutamenti intervenuti nel contesto giuridico-istituzionale ed agli stimoli sempre più competitivi del mercato, fornendo in particolare gli strumenti in grado di agevolare il reperimento delle necessarie risorse patrimoniali. A seguito di questi provvedimenti, le Fondazioni si vedevano orientare il proprio ruolo di sostegno nei settori della ricerca scientifica, dell'istruzione, dell'arte, della sanità e dell'assistenza alle categorie sociali più deboli, pur mantenendo il controllo delle società bancarie.

Una simile caratterizzazione è stata successivamente accentuata dalla Direttiva del 18 novembre 1994, con cui il Ministro del Tesoro ha imposto alle fondazioni di dismettere entro 5 anni una quota consistente delle azioni delle banche da loro possedute e di investire il 40% dei capitali ricavati nella realizzazione di strutture stabili nel settore *non profit*, con la possibilità di stipulare convenzioni con gli enti pubblici per la gestione di pubblici servizi.

Le ragioni per cui si è scelto lo strumento della fondazione sono date dalle caratteristiche di quest'organismo destinato a durare nel tempo, oltre che dall'esigenza di staccare il nuovo organismo dalla Banca, con un fondo proprio. Le finalità caratterizzanti la fondazione sono diventate, allora, quelle di contribuire a diffondere una cultura del volontariato e promuovere una maggiore circolazione dell'informazione sul volontariato stesso.

Secondo questa impostazione le fondazioni bancarie dovrebbero sempre più conformarsi a modelli anglosassoni (*grantmaking foundations*), operando al fine di raccogliere fondi da destinare al *non profit*, e abbandonando progressivamente la veste di gestori di pacchetti azionari di maggioranza in società bancarie, diversificando così il

proprio portafoglio finanziario allo scopo di ricavarne utili da reinvestire nel terzo settore⁷⁸.

Altri sostengono⁷⁹ che oltre alla funzione erogativa, le fondazioni bancarie debbano svolgere una funzione altrettanto importante che è l'attività operativa: operare solo come finanziatrici del terzo settore potrebbe essere limitativo. Le fondazioni, inoltre, possono offrire un pluralismo competitivo (*profit* e *non profit*) tra moduli di finanziamento diversi. Il testo della proposta parlamentare⁸⁰ prevede comunque sia la fondazione *grant-making* e cioè di erogazione pura, sia la fondazione operativa.

Si ritiene⁸¹ che solo le grandi fondazioni, in ragione della dotazione patrimoniale di cui dispongono, possono candidarsi credibilmente a svolgere funzione erogativa. Le fondazioni piccole e medio-piccole possono se mai candidarsi a divenire nel medio e lungo periodo, il punto di riferimento per la raccolta delle risorse finanziarie private destinate agli enti *non profit*. Alle fondazioni in generale è attribuita la funzione di stimolo e di promozione del terzo settore in aree nuove, creando o contribuendo a creare una domanda di servizi e di beni offerti dagli enti *non profit*. Ad esse, inoltre, dovrebbe spettare un ruolo di sperimentazione, divenendo la punta avanzata delle strategie innovative di finanziamento del terzo settore.

Secondo Cafaggi, l'obiettivo di un disegno istituzionale concernente le fondazioni bancarie non può non essere quello di coniugare l'*autonomia* dell'ente con le sue responsabilità, responsabilità nei confronti della collettività territoriale di riferimento e dei beneficiari. La rilevanza dei beneficiari della fondazione, nel duplice senso di destinatari delle erogazioni e, nell'ipotesi di fondazione operativa, di fruitori delle prestazioni, costituisce un elemento essenziale della legittimazione delle fondazioni quali enti *non profit*. L'autonomia dell'ente si realizza attraverso la separazione tra decisori e beneficiari, tra *controlling* e *non controlling stakeholders*, consentendo in questo modo di rendere i decisori effettivamente responsabili delle decisioni prese impedendo i rischi più gravi di conflitto di interesse. In questo senso si rende necessaria l'istituzione di un organo *ad hoc* per la tutela degli interessi dei beneficiari, un organo che abbia caratteristiche di professionalità tecnica, con rigorose incompatibilità con cariche negli enti potenziali beneficiari così con altre cariche all'interno della fondazione. Tale organo avrebbe poteri ispettivi e di controllo sulle decisioni della fondazione concernenti gli interessi dei beneficiari. Una volta accertata la violazione delle regole di legge, dello statuto o del regolamento potrebbe adire l'autorità di vigilanza denunciando la violazione commessa.

⁷⁸ P. Ranci — G.P.Barbetta Le fondazioni bancarie italiane verso l'attività *grant-making*. Le fondazioni *grant-making* in Germania e negli Stati Uniti Torino febb. 1996.

⁷⁹ F. Cafaggi, Il riordino della disciplina civilistica delle fondazioni: una ricerca aperta, intervento al convegno L'attività *non profit* delle fondazioni bancarie, Cnel Roma 13 gennaio 1998.

⁸⁰ M. Agostini Fondazioni e potere politico: i lavori della Commissione Finanze intervento al convegno L'attività *non profit* delle fondazioni bancarie, Cnel Roma 13 gennaio 1998.

⁸¹ F. Cafaggi Le fondazioni bancarie: modelli di *governance* e tutela dei beneficiari. Relazione tenuta al convegno L'attività *non profit* delle fondazioni bancarie, Cnel Roma 13 gennaio 1998.

3.3 Ipotesi di una nuova figura di impresa sociale.

Premesso che ciascuna categoria di organizzazione *non profit* — organizzazione di volontariato, cooperativa sociale, fondazione bancaria, ecc. — possa contribuire ognuna secondo il settore d'interesse e i destinatari a cui si rivolge a svolgere un ruolo determinante nell'ambito della riforma assistenziale, si delinea una proposta di una riforma nell'ambito dell'impresa sociale. Alla luce della normativa introdotta sulle Onlus, appare interessante effettuare una comparazione con gli sviluppi realizzatisi in Belgio, dove si è percorsa la via di attuare una riforma dell'ambito dell'impresa sociale.

Premesso che le Onlus non costituiscono affatto una nuova categoria giuridico-soggettiva di diritto generale, ma soltanto una modalità di essere fiscale di alcune organizzazioni *non profit*, si può ravvisare nella nuova categoria giuridica prevista dalla legge belga un elemento di sicuro interesse.

Secondo un'autorevole tesi (Santuari, 1998) l'esempio della recente legislazione belga potrebbe essere ripreso come formulazione di proposte di azione legislativa sotto un duplice punto di vista. In primo luogo, ci si potrebbe ispirare a tale disciplina attraverso una modifica del libro V del cod. civ, introducendo la possibilità come per le cooperative sociali, di strutture imprenditoriali che perseguono una finalità sociale meritoria; in secondo luogo attraverso la definizione di uno statuto speciale *ad hoc* per le « imprese sociali », che potrebbero essere caratterizzate da alcuni degli aspetti oggi vigenti per le associazioni, ma che contestualmente « reggano » sul mercato in termini di capitale sottoscritto, di possibilità di accedere a finanziamenti, in termini di *governance* interna e di capacità di intervento, ecc.

Se applicata in Italia, tale formula dovrebbe consistere in una normativa che renda possibile costituire accanto alle cooperative sociali anche altre forme di società (S.p.A., s.r.l., S.a.s.) a finalità sociale.

La legge belga costituisce un elemento di sicuro stimolo e sviluppo nel settore *non profit*. La società a finalità sociale belga, così organizzata, si presenta come un valido strumento per la realizzazione di obiettivi di rilevanza pubblica, attraverso l'utilizzo di una forma imprenditoriale. 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, si è ritenuto che perdesse importanza lo stabilire un livello minimo o massimo di capitale sociale da apportare, il tipo di responsabilità verso i terzi da assumere e l'essere società di persone o di capitali.

In Italia una finalità in parte analoga era stata perseguita attraverso la riforma della legislazione cooperativa introdotta con la legge 31 gennaio 1992, n. 59. Tramite tale legge sono state istituite, accanto ai « fondi di promozione cooperativa » alimentati con il 3% annuo degli utili conseguiti, anche la figura del « socio sovventore » e le « azioni di

partecipazione cooperativa ». Si tratta di strumenti nettamente innovativi, anche se tuttora incompleti e perciò di non agevole utilizzazione, concepiti con la finalità di accrescere la capacità di capitalizzazione delle cooperative, in modo da avvicinarla a quella delle imprese ordinarie. È auspicabile che lo spirito di quella legge possa tornare in avvenire ad apportare un lievito innovativo estendibile anche alla normativa di cui si avvia ora la sperimentazione con le Onlus.

4. Disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

4.1 Il precedente regime degli « enti non commerciali ».

Si è affermato che nella disciplina vigente gli *enti non commerciali* non sono « enti non lucrativi », in primo luogo perché, per quanto riguarda l'attività principale, che deve essere necessariamente non commerciale (e quindi non produttiva di utili), non hanno utili da distribuire; e in secondo luogo perché, per quanto riguarda l'attività non principali eventualmente commerciali, che hanno utili da distribuire, non è richiesto che venga statutariamente fissato il divieto di distribuzione degli utili conseguiti⁸². Sul piano fiscale gli enti senza scopo di lucro sono, generalmente, inquadrati tra gli enti non commerciali, in quanto non hanno per oggetto esclusivo e principale l'esercizio di attività commerciali.

Il Testo Unico sulle imposte dirette, pertanto, introduce un'altra prospettiva di classificazione, diversa rispetto a quella del codice civile, distinguendo gli *enti commerciali* dagli *enti non commerciali*. Tra gli enti commerciali si annoverano le società per azioni, le cooperative e le altre organizzazioni il cui scopo fondamentale è quello di gestire un'attività commerciale. Gli enti non commerciali, invece, includono sia le organizzazioni del settore pubblico, che le organizzazioni private il cui scopo è differente dalla gestione di attività commerciali.

Nella determinazione del soggetto passivo ai fini fiscali, lo scopo di lucro dell'attività non comporta di per sé l'esclusione in capo all'ente della soggettività passiva del rapporto tributario: gli enti *non profit* in quanto tali non sono quindi destinatari di una disciplina agevolativa. Per la tassazione dei soggetti collettivi, infatti, ciò che rileva è la natura commerciale o non commerciale dell'attività svolta dall'ente, quale scriminante per la sottoposizione a particolari imposte (all'Iva, per esempio, nelle attività commerciali) e per la determinazione del metodo di calcolo del reddito imponibile. Da qui deriva la distinzione tra enti commerciali ed enti non commerciali. Tra i quali ultimi si inseriscono senz'altro le organizzazioni *non profit*, intese come enti che istituzionalmente non possono svolgere in modo esclusivo o prevalente attività commerciali. Tuttavia qualora le *non profit* dovessero svolgere in misura non prevalente alle altre attività, anche attività di carattere

⁸² A.M. Proto Onlus ed enti non commerciali Rass. trib. 1997.

commerciale, per quest'ultima l'organizzazione è soggetta agli obblighi propri di tutti gli imprenditori (tenuta delle scritture contabili e pagamento dell'imposta sul reddito d'impresa realizzato).

In via generale gli enti non commerciali hanno diritto a limitati benefici fiscali: ad esempio l'esenzione dall'imposta sul reddito non commerciale, da cui sono esclusi però i redditi di capitale, i redditi fondiari e i redditi derivanti dalla vendita di servizi ai soci. Le attività istituzionali poste in essere dagli enti di tipo associativo sono astrattamente e potenzialmente suscettibili di assumere rilevanza fiscale, sia ai fini delle imposte dirette che indirette.

4.1.1 *Imposte dirette.*

Assume rilievo la natura commerciale o meno dell'attività svolta dall'ente e l'identificazione dei parametri corretti per misurare la marginalità, ovvero la strumentalità dell'attività commerciale rispetto a quella istituzionale svolta dall'ente. Soltanto in caso di non prevalenza dell'attività commerciale non ricorre una fattispecie di reddito d'impresa. Le associazioni non riconosciute ed i comitati — che costituiscono gran parte del *non profit* — pertanto sono comprese tra i soggetti passivi di Irpeg ed Ilor. È prevista la riduzione alla metà dell'imposta dovuta per gli enti che perseguono istituzionalmente fini caritatevoli o culturali « senza scopo di lucro » (articolo 6 decreto del Presidente della Repubblica 601/1973).

Inoltre, indipendentemente dal fine perseguito, non è considerata commerciale qualunque tipo di attività, qualora sia conforme ai fini istituzionali dell'ente e svolta a favore degli associati senza un corrispettivo specifico (non compreso, cioè, nella quota associativa) che ecceda il costo sostenuto dall'associazione. Nel caso in cui poi l'attività sia commerciale e il corrispettivo ricevuto ecceda il costo, è previsto che siano escluse dal prelievo tributario le prestazioni effettuate dalle associazioni (assistenziali, culturali e sportive) rese in conformità ai fini istituzionali a favore degli associati o partecipanti, ovvero a favore di altre associazioni che svolgano la medesima attività e siano riunite in un'unica organizzazione locale o nazionale. Con la legge n. 537/1993, è stata tuttavia limitata l'area di quest'ultima agevolazione nel caso di associazioni non riconosciute di carattere culturale e sportivo. Per tali associazioni la non imponibilità è generale solo per le operazioni concluse con gli associati minorenni, mentre per quelle poste in essere dai maggiorenni è vincolata ad una duplice condizione: i soci maggiorenni devono avere diritto di voto per l'approvazione e modificazione dello statuto per la nomina degli organi direttivi e devono avere diritto, al momento dello scioglimento dell'associazione, ad una quota del patrimonio ove esso non sia destinato a finalità di carattere generale. Scopo della norma è quello di considerare cliente dell'associazione quel socio che non ha il potere di influenzare la vita del gruppo, pur usufruendo dei beni e dei servizi prodotti dall'ente. In questo modo si cerca di colpire l'uso strumentale dell'associazione spesso utilizzata per coprire attività commerciali a fini meramente elusivi dell'imposta.

4.1.2 Regimi speciali.

a) *organizzazioni non governative* — Per tali organizzazioni disciplinate dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, non sono considerate commerciali le attività di cooperazione svolte dalle organizzazioni non governative che operano con i paesi in via di sviluppo, a condizione che siano state riconosciute idonee.

b) *organizzazioni di volontariato* — Per le organizzazioni di volontariato il campo agevolativo è ancora più esteso: la legge 266/91 stabilisce l'esenzione da IRPEG ed ILOR dei ricavi derivanti da attività commerciali e produttive marginali, ove dimostri il totale impiego dei ricavi stessi ai fini istituzionali.

c) *associazioni sportive dilettantistiche* — Un ulteriore incentivo all'autofinanziamento delle associazioni è nell'estensione a tutte le associazioni senza fine di lucro della disciplina tributaria stabilita per le associazioni sportive dilettantistiche dalla legge 381 del 1991. L'agevolazione consiste nella possibilità di optare per il regime forfetario, ai fini della determinazione dell'IRPEG, nonché dell'IVA e dell'ILOR, per quelle associazioni che abbiano ricavato dall'esercizio di attività commerciali proventi di ammontare non superiore a cento milioni.

4.1.3 IVA.

Uguali considerazioni si possono fare ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto: sono escluse dal tributo tutte le operazioni conformi ai fini istituzionali dell'ente, posto che l'operazione è soggetta ad IVA solo quando sia effettuata nell'esercizio abituale di un'attività commerciale. Il decreto del Presidente della Repubblica 633/1972 con riguardo alle associazioni, ha individuato le operazioni esenti utilizzando la stessa formulazione adottata dal legislatore per indicare le attività esenti dall'IRPEG. Non sono, quindi, soggetti all'Iva i contributi e le quote associative versati dagli associati, così come i finanziamenti da parte degli enti pubblici, quando si tratta di generiche contribuzioni e non di corrispettivi per servizi resi.

4.1.4 INVIM.

Potendo essere le associazioni riconosciute titolari di diritti reali su beni immobili, ne deriva la loro soggezione all'INVIM degli incrementi di valore (pur essendo abolita a partire dal 1.1.1993, il suo funzionamento ne trascinerà i suoi effetti ancora per i prossimi anni), sia in caso di trasferimento, sia allo scadere del decennio di possesso. Sono, tuttavia, esenti dall'imposta ordinaria gli incrementi di valore degli immobili acquistati a titolo gratuito, anche mortis causa dagli enti privati con personalità giuridica qualora la donazione, l'istituzione di erede o il legato abbiano uno scopo specifico di assistenza, educazione, istruzione, studio, ricerca scientifica o pubblica utilità. L'esenzione è comunque sottoposta a condizione sospensiva, dovendo l'ente dimostrare l'avvenuta realizzazione allo scopo entro cinque anni dall'acquisto dell'immobile.

L'INVIM decennale non è dovuta per gli immobili di proprietà degli enti non commerciali destinati all'esercizio delle attività istituzionali, oppure, indipendentemente dall'attività svolta sono esenti quegli immobili totalmente destinati a fini assistenziali, sanitari, culturali, ecc. Il beneficio è concesso solo se al compimento del decennio la destinazione perduri per almeno otto anni. Gli enti non commerciali usufruiscono, poi, della riduzione alla metà dell'imposta dovuta per gli incrementi relativi agli immobili non destinati all'esercizio dell'attività istituzionali.

4.1.5 *Imposta sulle successioni e donazioni.*

Benefici fiscali sono concessi anche in relazione a questa imposta, alla quale pertanto non sono assoggettati i trasferimenti a favore degli enti legalmente riconosciuti senza fine di lucro che abbiano come scopo esclusivo l'assistenza, lo studio, la ricerca scientifica, l'educazione, l'istruzione e altre finalità di pubblica utilità.

4.1.6 *Incentivi fiscali al finanziamento.*

Il caso più noto di agevolazione fiscale delle donazioni ad organizzazioni *non profit* è quello delle liberalità a favore del sostentamento del clero della Chiesa cattolica.

Ulteriori fattispecie di deducibilità fiscale delle donazioni sono:

a) erogazioni liberali in denaro finalizzate alla promozione di attività culturali ed artistiche;

b) erogazioni liberali in denaro a favore di enti che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nel settore dello spettacolo;

c) contributi destinati alla realizzazione di programmi integrati nelle aree sottosviluppate, nonché i finanziamenti a favore delle organizzazioni non governative riconosciute idonee che operano nel settore della cooperazione in via di sviluppo.

Il limite della deducibilità è costituito dal 2% del reddito netto dichiarato ai fini IRPEF ed IRPEG.

4.1.7 *Regimi speciali agevolati.*

a) *organizzazioni di volontariato*

Per tali organizzazioni disciplinate dalla legge 266 del 1991 è previsto un particolare regime agevolato che può brevemente riassumersi in tre punti:

in deroga alle norme del codice civile tali organizzazioni, anche se prive di personalità giuridica, possono acquistare beni mobili registrati e beni immobili occorrenti per lo svolgimento delle loro attività;

le organizzazioni di volontariato possono stipulare convenzioni con lo Stato, le Regioni, le Province autonome, quando siano iscritte da almeno sei mesi negli appositi registri regionali. Le singole convenzioni determineranno le forme di verifica delle prestazioni, i controlli sulla qualità delle attività svolte e le modalità di rimborso delle spese sostenute dalle organizzazioni di volontariato ad opera dell'ente che stipula la convenzione;

regime fiscale agevolato: a) esenzione dal bollo per gli atti costitutivi e gli altri atti connessi allo svolgimento dell'attività dell'organizzazione; b) esenzione dall'imposta sul valore aggiunto per tutte le operazioni fatte dall'organizzazione; c) esenzione da ogni imposta sulle donazioni, eredità e legati ricevuti da tali organizzazioni; d) esenzione dall'Irpeg e dall'Ilor per i redditi derivanti alle organizzazioni di volontariato da attività produttive e commerciali marginali, purché tali redditi siano destinati ai fini istituzionali dell'organizzazione.

b) cooperative sociali

Il particolare regime fiscale previsto per le cooperative sociali di cui alla legge 381 del 1991 prevede l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni e godono della riduzione ad un quarto delle imposte catastali e ipotecarie, dovute a seguito della stipula di contratti di mutuo, di acquisto, locazione di beni immobili destinati all'esercizio dell'attività sociale. L'articolo 7 della legge 381/91 prevede l'inclusione nella tabella A, parte II del decreto del Presidente della Repubblica 633/1972 (relativo alla disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) concernente i beni e servizi soggetto all'aliquota del 4%, delle prestazioni di carattere socio-sanitario ed educativo rese da tali soggetti.

c) enti ecclesiastici

Sono considerati enti *non profit* anche gli enti ecclesiastici, disciplinati dalla legge 222 del 1985, che possono ottenere il riconoscimento civile a condizione che ricorrano determinati requisiti. È in primo luogo necessario che l'ente sia costituito o approvato dalla competente autorità ecclesiastica; l'avere sede in Italia e che abbia fini di religione e di culto. Una volta ottenuto il riconoscimento, che ha carattere discrezionale, l'ente deve iscriversi nel registro delle persone giuridiche private di cui all'articolo 33 c.c., in modo da rendere conoscibili le norme sul funzionamento dell'ente ed i poteri degli organi di rappresentanza.

Il riconoscimento conferisce all'ente ecclesiastico la personalità giuridica di diritto privato, in modo da avere la possibilità di accettare donazioni, eredità e legati. Il riconoscimento sottopone altresì l'ente all'obbligo di chiedere l'autorizzazione governativa per acquistare immobili, per accettare donazioni, eredità e legati di cui all'articolo 17 c.c.

Dal punto di vista fiscale gli enti ecclesiastici sono soggetti al regime fiscale degli non commerciali con tutte le agevolazioni che questo comporta. Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono beneficiare di erogazioni liberali detraibili per l'offerente fino al 2% del reddito imponibile, ai sensi dell'articolo 65 del T.U.I.R.

4.2 La riforma degli enti non commerciali e delle Onlus nella materia fiscale.

Il decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 (pubblicato sulla G.U. n. 1 del 2 gennaio 1998) sulla *disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)*, in attuazione della delega recata dall'articolo 3, commi da 186 a 190 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 — elaborato dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Stefano Zamagni⁸³, si muove su due direttrici diverse:

1. la disciplina degli enti non commerciali, che non ha intento agevolativo ma conosce l'intassabilità di attività non economiche alla luce dei principi generali;

2. la nuova disciplina delle Onlus che, invece, ha intento agevolativo.

Il provvedimento, in vigore dal primo gennaio 1998, è strutturato in due sezioni ben identificate, che corrispondono alla suddivisione contenuta nella legge n. 662/96. Da una parte si definisce più puntualmente la disciplina degli *enti non commerciali*, ribadendo che essi sono *posti all'interno degli enti non societari* e identificando la categoria secondo il criterio della *non commercialità dell'attività principale* pure

⁸³ Prima della sua approvazione da parte del governo, lo schema di decreto legislativo aveva ricevuto, il 15 ottobre 1997, espresso parere positivo (la relazione è stata infatti approvata senza voti contrari) da parte della Commissione Parlamentare consultiva in materia di riforme fiscali ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662. La Commissione, presieduta da Salvatore Biasco, pur riconoscendo l'importanza assunta dal terzo settore, aveva segnalato alcuni punti critici ed alcune modificazioni da apportare al testo del decreto.

Le obiezioni avanzate dalla Commissione sostanzialmente erano: carenza di un'organica definizione civilistica dei soggetti *non profit*, pur essendo l'aspetto fiscale uno degli aspetti essenziali della materia; mancata previsione di un controllo preventivo di legittimità relativo alla sussistenza dei requisiti richiesti per poter usare la denominazione di Onlus, senza che tale sistema sfoci tuttavia in un regime autorizzatorio; possibilità di inquinamento del settore *non profit* da parte di organizzazioni « camuffate » da Onlus che avrebbero solo intento speculativo e che provocherebbero come conseguenza da un lato concorrenza sleale e distorsione del mercato e, dall'altro, avrebbero un effetto di perdita di immagine di quelle Onlus regolari e trasparenti. A questo scopo la commissione proponeva la previsione di adeguate ed esaurienti forme di pubblicità del bilancio o di rendiconto annuale. Tornava in scena, quindi, (così come nel primo disegno di legge Dini-Fantozzi e nella delega contenuta nella finanziaria) la previsione di un organismo di controllo sugli enti non commerciali e sulle Onlus, una sorta di Authority, onde poter assicurare, attraverso strutture fortemente decentrate, una adeguata vigilanza permanenza e sussistenza dei requisiti previsti ai fini delle agevolazioni.

Una proposta della Commissione, poi accolta, prevedeva l'equiparazione delle società di mutuo soccorso tra le associazioni di promozione sociale, non potendo essere considerate Onlus in quanto svolgono la loro attività assistenziale nei soli confronti degli associati. Le Onlus, secondo il parere dei Trenta, dovrebbero iscriversi, all'inizio dell'attività nel Repertorio delle notizie economiche e amministrative presso le Camere di Commercio, in alternativa alla prevista anagrafe presso il Ministero delle finanze.

Per quanto concerne la disciplina dell'Iva la Commissione conviene con il Governo come l'introduzione di una norma agevolativa per l'acquisto di beni strumentali da parte delle Onlus sia attualmente preclusa dalla normativa comunitaria che, nell'effettuare tassativamente le operazioni soggette ad aliquota agevolata, non fa menzione di tali operazioni.

Inoltre, veniva proposto tra le attività dell'articolo 10 del decreto, l'inserimento del volontariato di protezione civile e l'attività di ricerca scientifica e tecnica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni che usufruiscono del contributo pubblico.

attribuendo rilevanza ad elementi di natura obiettiva deducibili dalla realtà fattuale, dall'altra si identificano le Onlus.

Gli *enti non commerciali* svolgono un'attività istituzionale, volta cioè al conseguimento dello scopo statutario, non commerciale e talvolta attività commerciali non principali, che hanno spesso la funzione di reperire fondi per l'esercizio dell'attività istituzionale.

La nuova figura giuridica delle *Onlus* è rappresentata da enti che operano in determinati settori e che costituiscono una ulteriore specificazione all'interno del più ampio settore degli enti non commerciali.

4.2.1 *Le modifiche alla disciplina degli enti non commerciali.*

Il riordino della disciplina degli enti non commerciali rappresenta il presupposto indispensabile della istituzione delle Onlus, essendo gli enti non commerciali la categoria generale di enti non lucrativi che accoglie in sé le Onlus.

Il nuovo regime fiscale per gli enti non commerciali integra e per certi versi corregge il Testo Unico delle Imposte sul reddito. Dopo aver puntualizzato con maggiore precisione i criteri per individuare l'*oggetto esclusivo* o principale di attività di tali organismi, « attività essenziale per realizzare direttamente gli scopi primari indicati dalla legge dall'atto costitutivo o dallo statuto »⁸⁴, il provvedimento introduce un *regime forfetario* per la determinazione del reddito d'impresa degli enti non commerciali ammessi alla contabilità semplificata, su base di opzione rinnovabile, che si estende fino ad un miliardo di ricavi (il meccanismo è quello dei coefficienti di redditività applicati all'ammontare dei ricavi).

Come funziona il regime forfetario

- soggetti ammessi	enti non commerciali che possono accedere al regime di contabilità semplificata
- i limiti per accedere alla contabilità semplificata sono:	• ricavi inferiori a 360 milioni l'anno per le attività di servizi • ricavi inferiori a 1 miliardo annuo in caso di altre attività
- l'opzione da esercitarsi nella dichiarazione dei redditi valida sino a revoca, in ogni caso, per tre anni	
- sono fatte salve le disposizioni della legge 398/91	
- sui ricavi si applica il coefficiente di redditività fissato dalla legge:	per le attività di servizi: • ricavi sino a 30 milioni - 15% • ricavi da 30 a 360 milioni - 25% per le altre attività: • ricavi sino a 50 milioni - 10% • ricavi da 50 milioni a 1 miliardi - 15%

⁸⁴ Nella definizione di ente non commerciale si vuole dare rilevanza a elementi di natura oggettiva, connessi all'attività effettivamente esercitata. Relativamente agli enti residenti, l'oggetto esclusivo o principale è determinato in base alla legge (ad es. enti ecclesiastici) o all'atto costitutivo o allo statuto se esistenti nella forma di atto pubblico (criterio formale), in mancanza dell'atto costitutivo o dello statuto nelle predette forme, l'oggetto dell'ente è determinato in base ad un criterio sostanziale, cioè in base all'attività effettivamente esercitata nel territorio dello Stato.

L'articolo 3 del decreto modifica radicalmente il sistema contabile, ai fini fiscali, di tali enti, sancendo l'obbligo della tenuta della *contabilità separata* per le attività commerciali esercitate. Con il sistema della contabilità separata — che distingue tra attività istituzionale ed attività commerciale dell'ente — si tende ad avere una maggiore trasparenza fiscale, nel senso che viene con immediatezza individuata la gestione commerciale, l'unica fiscalmente rilevante, ed il risultato ad essa connessa.

Nell'ambito delle disposizioni previste per gli enti non commerciali notevole importanza riveste inoltre il sottosettore degli *enti associativi*, e cioè le associazioni politiche, culturali religiose, sportive, ecc. Il decreto, infatti, innova le precedenti disposizioni previste per questa categoria prevedendo anche delle condizioni minimali. Fanno parte di questo settore le associazioni assistenziali, quelle sportive dilettantistiche e quelle di promozione sociale. Non si considerano commerciali le attività che vengono svolte in diretta attuazione degli scopi sociali e le pubblicazioni cedute anche a terzi. Vengono indicate quali sono inoltre, per presunzione assoluta, le attività che sono considerate commerciali anche se vengono svolte da enti non commerciali. Il decreto stabilisce alcune deroghe a questa presunzione di carattere soggettivo ed oggettivo: per le associazioni di promozione sociale di cui all'articolo 3 della legge 287/91 non si considerano commerciali le attività di somministrazione di alimenti e bevande effettuate da bar ed esercizi similari e per le associazioni sindacali e di categoria, la cessione di pubblicazioni riguardanti i contratti collettivi di lavoro e l'assistenza prestata ai soci in materia di legislazione del lavoro.

Attività non commerciali

Le condizioni per far operare la presunzione di non commercialità, o meglio, le clausole che devono essere contenute negli statuti, affinché si possano considerare non commerciali le attività svolte sono:	- divieto di distribuzione di utili
	- patrimonio finale devoluto ad altri enti
	- nessuna limitazione alla partecipazione alla vita sociale
	- obbligo di rendiconto eleggibilità libera degli organi
	- intrasmissibilità della quota
	- entro il 30/6/1998 gli statuti devono essere adattati

4.2.1.1 Perdita della qualifica di ente non commerciale.

Può accadere, indipendentemente dalle previsioni statutarie, che l'ente perda la qualifica di ente non commerciale, qualora eserciti prevalentemente attività commerciale per un intero periodo d'imposta (al Testo Unico delle imposte sul reddito viene, quindi, inserito un nuovo articolo, il 111-bis). Il cambiamento di qualifica opera dal periodo d'imposta nel quale vengono meno le condizioni per usufruire delle agevolazioni tributarie.

Quella della perdita dell'identità di ente non commerciale è una novità importante per quanto riguarda la trasformazione dello stato giuridico di un ente, caratteristica quasi mai presente nella normativa italiana.

Il mutamento di qualifica opera a partire dal periodo d'imposta in cui vengono meno le condizioni che legittimano le agevolazioni e comporta l'obbligo di comprendere tutti i beni facenti parte del patrimonio dell'ente nell'inventario di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 600/73.

L'inventario deve contenere l'indicazione e la valutazione delle attività e delle passività relative all'impresa, delle attività e passività dell'imprenditore relative all'impresa, nonché delle attività e passività dell'imprenditore estranee a essa e deve contenere la consistenza dei beni raggruppati in categorie omogenee per natura e per valore e il valore attribuito a ciascun gruppo. L'iscrizione nell'inventario deve essere effettuata entro sessanta giorni dall'inizio del periodo di imposta in cui ha effetto il mutamento di qualifica.

La nuova norma, tuttavia, potrebbe in questo modo dare adito ad alcune problematiche, prestandosi facilmente ad abusi. Una volta persa la qualifica di ente non commerciale i beni facenti parte del patrimonio dell'ente, entrano a far parte a tutti gli effetti del circuito della commercialità, a prescindere dall'eventuale « sacrificio fiscale » a carico della collettività sulla cui base hanno potuto accumularsi.

Nel valutare questa norma, resa « micidiale » dalla totale incertezza sulla decorrenza dei suoi effetti (sostanzialmente retroattivi al 1° gennaio dell'anno in cui l'ente perde la qualifica), si perviene al tradizionale risultato per cui è commerciale l'ente che « eserciti prevalentemente attività per un intero periodo d'imposta »⁸⁵.

Alla luce dell'importanza rivestita da questa disposizione, sarebbe oltremodo opportuno che la nuova disciplina venisse integrata da criteri più precisi e idonei a rendere effettivamente rigoroso il mutamento di qualifica, ossia il passaggio da ente non commerciale ad ente commerciale, in modo da evitarne usi impropri ai fini dell'introduzione di incentivi all'accumulazione in regime di esenzione fiscale che risulterebbero pesantemente distorsivi rispetto alla generalità delle imprese.

<i>Cause di perdita</i>	• prevalenza delle immobilizzazioni relative all'attività commerciale, al netto degli ammortamenti, rispetto alle altre attività patrimoniali
	• prevalenza dei ricavi derivanti dalle operazioni commerciali rispetto al valore delle cessioni di beni o delle prestazioni di servizi effettuate nell'ambito istituzionale
	• prevalenza dei redditi commerciali rispetto alle entrate istituzionali relative a contributi, sovvenzioni, liberalità e quote associative
	• prevalenza dei costi relativi alle attività commerciali rispetto alle altre spese

4.2.1.2 Trasferimento di beni patrimoniali.

Viene, altresì, introdotto un regime di neutralità fiscale per i trasferimenti a titolo gratuito di aziende o beni in favore di enti non commerciali. Fino al 30 settembre 1998 sarà poi in vigore un regime agevolato che consente l'esclusione dei beni immobili strumentali dal patrimonio dell'impresa, attraverso il pagamento di una somma a titolo d'imposta sostitutiva Irpeg, Ilor ed Iva, pari al 5% del valore dell'immobile.

⁸⁵ S. Pettinato *L'attività prevalente determina gli sconti* Il Sole 24 Ore, 19 gennaio 1998.

Oltre agli obblighi di legge e statuto, per ogni raccolta fondi agevolata va realizzato un rendiconto trasparente con apposita relazione.

4.2.2 ONLUS.

4.2.2.1 *Nozione di Onlus.*

Con l'introduzione della nuova figura soggettiva dell'Onlus di diritto speciale, si raggruppano le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato con o senza personalità giuridica. Tuttavia si deve ricordare come alcuni organismi — quali organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, cooperative sociali disciplinate dalla legge 8 novembre 1991, n. 381, organizzazioni non governative riconosciute idonee dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49 — sono in ogni caso considerati Onlus: a prescindere, pertanto dal possesso o meno dei requisiti prescritti, tali enti acquistano di diritto la qualifica di Onlus. Sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative a questi organismi, di cui rispettivamente alle citate leggi.

4.2.2.2 *Requisiti soggettivi.*

Sono considerate Onlus anche gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese. Non si considerano, invece, mai Onlus gli enti pubblici, le società commerciali diverse da quelle cooperative, gli enti conferenti di cui alla legge 218/90 (gli enti creditizi), i partiti ed i movimenti politici, le organizzazioni sindacali, le associazioni di datori di lavoro e le associazioni di categoria.

<i>Requisiti soggettivi</i>	associazioni (escluse quelle sindacali e politiche)
	fondazioni (escluse quelle bancarie)
	società cooperative
	Comitati
	enti privati con o senza personalità giuridica
	organizzazioni di volontariato
	cooperative sociali
	organizzazioni non governative
	enti ecclesiastici

Nel testo del decreto si prevedono delle indicazioni obbligatorie che devono essere contenute negli statuti o atti costitutivi delle Onlus. Gli statuti devono rispettare soprattutto i principi di trasparenza e di democraticità, che costituiscono requisiti necessari al fine del riconoscimento del regime tributario agevolato. Democraticità significa partecipazione e incidenza sulle decisioni attraverso la regola della maggioranza. L'obiettivo della normativa è quello di garantire un controllo diretto dei soggetti interessati alle organizzazioni sulle attività effettivamente esercitate e sul rispetto delle prescrizioni statutarie e normative.

4.2.2.3 *Individuazione di settori di intervento ammessi ai benefici.*

Per l'inclusione nelle Onlus deve essere specificata l'attività esercitata dall'ente, che deve necessariamente essere compresa tra quelle identificate dal decreto. Esse sono: assistenza sociale e socio-sanitaria,

assistenza sanitaria, beneficenza, istruzione, formazione, sport dilettantistico, tutela e valorizzazione cose di interesse artistico e storico, tutela e valorizzazione natura e ambiente, promozione della cultura e dell'arte, tutela dei diritti civili. Con l'approvazione definitiva del decreto legislativo è stata inserita la ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca e altre fondazioni che la svolgono direttamente.

<i>Requisiti settoriali</i>	assistenza sociale e socio-sanitaria
	assistenza sanitaria
	beneficenza
	istruzione
	formazione
	sport dilettantistico
	tutela dei beni di interesse storico
	tutela dell'ambiente
	promozione della cultura
	tutela dei diritti civili
	attività di ricerca scientifica svolta direttamente o affidata ad università ed enti

4.2.2.4 *Requisiti oggettivi.*

• Esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale	Lo statuto o l'atto costitutivo deve contenere un articolo che espressamente preveda che vengano perseguite esclusivamente finalità di solidarietà sociale e che è vietato svolgere qualunque attività diversa da quella istituzionale. E' comunque consentito svolgere le attività direttamente connesse a quelle istituzionali.
• Divieto di distribuire durante la vita dell'organizzazione, sia direttamente che indirettamente, utili, avanzi di gestione, fondi e riserve	Tale divieto viene meno qualora la destinazione o distribuzione degli utili venisse imposta per legge o siano effettuate a favore di altre Onlus che fanno parte della stessa struttura che distribuisce.
• Obbligo di rimpiangere gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali o quelle ad esse direttamente connesse	
• Obbligo di devolvere il patrimonio in ipotesi di scioglimento ad altre Onlus oppure a fini di pubblica utilità	
• Obbligo di redigere il bilancio o il rendiconto annuale	
• Disciplina uniforme e molto rigida delle modalità da seguire per associarsi	Tale disposizione è volta a garantire la solidità del rapporto associativo, escludendo ogni limitazione in funzione della temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati o partecipanti maggiori di età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione.
• Attività di solidarietà sociale svolta nei confronti di soggetti svantaggiati	Le Onlus dovranno svolgere le loro attività nei confronti di soggetti esterni che si trovano in particolare condizioni svantaggiate e non invece a beneficio dei propri associati. Questo vincolo non opera per le attività connesse.
• L'uso della denominazione o in altre comunicazioni rivolte al pubblico della locuzione Onlus	

4.2.2.5 *L'anagrafe delle Onlus.*

Per le Onlus viene introdotto un regime di registrazione obbligatoria. Per aver diritto ai benefici fiscali propri delle Onlus, quindi, è necessario effettuare un'apposita comunicazione al Ministero delle Finanze — Direzione Regionale delle Entrate. Lo scopo di questa comunicazione è quello di istituire un'apposita *anagrafe unica delle Onlus*, anagrafe che sarà pertanto il punto di partenza per gli eventuali accertamenti da parte dell'amministrazione finanziaria. Con apposito decreto dovranno essere fissate le modalità di esercizio del controllo sulle Onlus dell'esistenza dei requisiti formali, nonché i casi di decadenza parziale o totale delle agevolazioni. Viene, pertanto, rimandata all'approvazione di un decreto ministeriale l'istituzione dell'*authority*, prevista invece nella delega contenuta nella finanziaria '97.

Sinora, infatti, il Governo non ha ancora provveduto a sciogliere i dubbi su natura e costituzione di quell'organismo di controllo, che deve vigilare sull'applicazione delle facilitazioni, sull'esistenza dei requisiti che danno diritto a degli sconti, sulla raccolta di fondi da parte delle organizzazioni abilitate, di quell'organismo che in sostanza deve assicurare il rispetto dei comuni principi di democrazia e effettivo controllo e che è destinato ad essere un punto di riferimento per i soggetti del terzo settore.

Un'inerzia che risulta tanto più ingiustificata dal momento che le agevolazioni entreranno in vigore a partire da quest'anno. Anche per garantire che la compresenza di servizi assistenziali a gestione pubblica, a gestione *non profit* e a gestione privata *for profit*, non si riduca a una mera spartizione amministrazione a priori, ma valga ad operare un'effettiva correzione dei fallimenti del mercato e dello Stato, sarà inoltre opportuno vigilare sul mantenimento di adeguate condizioni competitive e ampliare, se possibile, la gamma degli strumenti a tal fine utilizzabili.

4.2.2.6 *Agevolazioni fiscali.*

Imposte sui redditi:

i proventi delle attività connesse a quelle istituzionali non concorrono alla formazione del reddito imponibile;

i proventi delle attività connesse a quelle istituzionali non concorrono alla formazione del reddito imponibile.

Donazioni dei privati:

la prima agevolazione per l'erogazione liberali a favore delle Onlus viene concessa a qualsiasi contribuente che compila il modello della dichiarazione dei redditi: le offerte in denaro, sino a 4 milioni di lire, sono detraibili nella misura del 19 per cento (chi dona 1 milione recupera 190 mila lire di IRPEF);

stessa detrazione è prevista per i contributi non superiori ai 2,5 milioni versati dai soci alle società di mutuo soccorso che operano in determinati settori al fine di assicurare ai soci un sussidio in caso di malattia, inabilità al lavoro o vecchiaia, aiuto alle famiglie nel caso di

decesso. Qualora l'erogazione venga effettuata dalle società semplici, la detrazione spetta proporzionalmente ai soci nella misura della quota posseduta.

Donazioni delle imprese:

le erogazioni in denaro sono deducibili dal reddito, cioè beneficiano dell'aliquota piena dell'imposta, e il limite di 4 milioni può salire sino al 2% del reddito. Questo criterio ha effetti pratici solo se il reddito di impresa supera 200 milioni di lire. All'interno di questo plafond di deducibilità, l'impresa può destinare fino a due milioni alla cessione gratuita di beni di propria produzione o commercializzazione;

le imprese possono mettere a disposizione gratuita delle Onlus il proprio personale, consentendo la deducibilità delle spese relative all'impiego di lavoratori dipendenti utilizzati per prestazioni di servizi erogate a favore delle Onlus. Sino al 5 per mille del costo del lavoro, questa retribuzione è deducibile anche se non è stata inerente alla produzione dei ricavi del datore di lavoro;

le imprese, inoltre, hanno il diritto ad una deduzione figurativa con la sottoscrizione di speciali obbligazioni a basso rendimento, individuate come *titoli di solidarietà*, in quanto destinati a finanziamenti agevolati alle Onlus.

Iva:

oltre alle norme contenute nell'articolo 14, che riguardano tutti i soggetti riconducibili al genere delle Onlus, si potranno applicare anche le novità normative stabilite per gli enti non commerciali, laddove l'Onlus abbia una forma giuridica compatibile, cioè associazioni, fondazioni o comitati;

non costituiscono prestazioni di servizi le operazioni di divulgazione pubblicitaria svolte gratuitamente a favore delle Onlus. Chi fornisce, pertanto, gratuitamente prestazioni pubblicitarie a beneficio delle Onlus non si rende debitore d'imposta;

costituiscono operazioni esenti le cessioni gratuite di beni a favore delle Onlus e le prestazioni di trasporto di malati o feriti effettuate dalle medesime;

esonero dall'obbligo di certificazione con scontrino o ricevuta dei corrispettivi relativi all'attività istituzionale;

restano applicabili per le Onlus, che allo stesso tempo si qualificano come enti non commerciali, le agevolazioni previste dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 633/72, cioè l'esclusione da Iva per i corrispettivi incassati a fronte di prestazioni specifiche rivolte ai soci in esecuzione delle finalità istituzionali.

Ritenute:

non applicazione della ritenuta d'acconto del 4% sui contributi corrisposti dalle Regioni, Province e Comuni e dagli altri enti pubblici;

effettuazione a titolo d'imposta delle ritenute sui redditi di capitale corrisposti alle Onlus.

Altre imposte:

imposta di bollo: esenzione per gli atti, le istanze e le certificazioni posti in essere o richiesti dalle Onlus;

tasce di concessione governative: esenzioni per gli atti delle Onlus;

imposta sulle successioni e donazioni: esenzioni per i trasferimenti in favore delle Onlus;

INVIM: esenzioni per i trasferimenti di immobili a favore delle Onlus;

esenzioni o riduzioni di tributi locali a discrezione dell'ente impositore;

imposta di registro: esenzione generalizzata è concessa su base soggettiva; gli atti di trasferimento dei beni scontano imposta fissa di 250.000 lire se i beni sono utilizzati direttamente;

imposta sugli spettacoli: esenzione per le attività svolte occasionalmente dalle Onlus in concomitanza di campagne di sensibilizzazione.

Qualche dubbio possono suscitare⁸⁶ le norme che consentono alcune agevolazioni, per quanto limitate, in materia di Iva: mentre quelle in materia di imposte sui redditi e sulle donazioni appaiono giustificate dal divieto di distribuzione degli utili, le agevolazioni concernenti l'Iva possono fornire un ingiustificato vantaggio competitivo nei confronti degli altri tipi di impresa.

<i>Cause di perdita della qualifica di Onlus</i>	• mancanza degli elementi essenziali nello statuto o nell'atto costitutivo
	• cessione di beni e prestazione di servizi da una Onlus a soci, associati o partecipanti e non a soggetti svantaggiati
	• svolgimento di altre attività non in diretta attuazione degli scopi istituzionali per finalità di solidarietà sociale
	• svolgimento di altre attività non direttamente connesse a quelle istituzionali della Onlus
	• prevalenza delle attività connesse rispetto a quelle istituzionali della Onlus
	• prevalenza, in misura superiore ai 2/3, delle attività connesse rispetto alle spese complessive della Onlus
	• distribuzione, anche indiretta, di utili

<i>Scritture contabili</i>	- obbligatorietà di scritture cronologiche analoghe al libro giornale e inventari;
	- redazione di una situazione patrimoniale, economica e finanziaria;
	- obblighi di conservazione;
	- semplificazione in relazione ai ricavi.

⁸⁶ Cer Rapporto n. 4/1997.

4.2.2.7 Sanzioni e responsabilità.

Sono previste misure e cautele volte ad evitare abusi e un idoneo regime sanzionatorio tramite diverse sanzioni amministrative per chi abusa del titolo di Onlus, per le violazioni delle norme statutarie e per l'omissione delle comunicazioni previste. È prevista, inoltre, una responsabilità solidale per rappresentanti legali ed organi amministrativi, su imposte sanzioni ed interessi per indebita fruizioni dei benefici Onlus.

5. Gli organismi assistenziali non profit e l'amministrazione pubblica dell'assistenza.

5.1 I servizi assistenziali, pubblici e privati, e la relativa competenza legislativa regionale in materia.

Il primo trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni a statuto ordinario relativo all'assistenza avvenne, com'è noto, non già per settori organici di materie, giusta la prescrizione la legge finanziaria regionale (articolo 17 legge 16 maggio 1970, n. 281), ma per spezzoni o segmenti di competenze.

Con una abnorme interpretazione, avulsa dalla normazione assistenziale vigente, e dal sistema di sicurezza sociale delineato dagli articolo 38 e 117 della Costituzione, per « beneficenza pubblica » nel decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1972 venne intesa, restrittivamente, solo quella forma di assistenza caratterizzata dalla discrezionalità quasi assoluta delle prestazioni erogabili a favore dei cittadini che, per qualsiasi causa ed a prescindere da particolari *status* » e qualifiche, versino in generiche condizioni di bisogno. Con l'ulteriore limite della esclusione della competenza regionale quando l'attività assistenziale esorbitasse dal territorio regionale; quando, cioè, gli interessi assistenziali non fossero regionalmente localizzati.

La competenza assistenziale delle Regioni venne ridotta, così, alla sola disciplina legislativa e all'esercizio delle funzioni amministrative di controllo sulla organizzazione dei servizi di assistenza svolti dalle province, dai comuni e dalle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, la beneficenza pubblica viene, invece, ad abbracciare « tutte le attività che attengono... alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale si sono individuati i destinatari. anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale ».

La nozione, più estesa, di « beneficenza pubblica » legislativamente sancita dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977:

da un lato, riporta ad unità, nella lievitata competenza legislativa della regione e in quella amministrativa fondamentale del Comune,

tanto i servizi assistenziali della pubblica amministrazione (eliminando i servizi degli enti nazionali di assistenza) quanto tutte le prestazioni economiche assistenziali, escluse quelle di natura previdenziale (pensioni, indennità e forme di previdenza integrativa) e le pensioni e gli assegni di carattere continuativo disposti dalla legge in attuazione dell'articolo 38 della Costituzione: pensioni e assegni disposti in favore dei ciechi civili, sordomuti ed invalidi civili (articolo 3, n. 4 del D.P.R., n. 9 del 1972) nonché pensioni sociali, indennità di disoccupazione, assegni a carico della Cassa integrazioni stipendi e salari;

dall'altro, mantiene ferma, in capo alla regione, la competenza amministrativa (delegata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1972 n. 315) alla *vigilanza sugli enti assistenziali privati*.

La definizione della connessa materia assistenza scolastica, contenuta nell'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, comporta, al pari di altre materie incluse nel titolo servizi sociali una rilevante « lievitazione » rispetto al decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1972. Cade, infatti, l'assurda distinzione tra assistenza-scolastica ed assistenza universitaria (contrastante con il testo dell'articolo 33 della Costituzione) e tutta la materia rientra, almeno dal punto di vista della competenza legislativa concorrente, nella potestà regionale.

L'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 ricomprende, infatti, nell'assistenza scolastica tutte le strutture, i servizi e le attività, o più semplicemente l'attività amministrativa destinata:

a) a facilitare, « mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico »;

b) a facilitare « per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi ».

La norma estende, poi, gli interventi di assistenza scolastica agli alunni delle scuole private. E ciò legittimamente, perché le provvidenze assistenziali sono « servizi personali », resi dalla P.A. agli allievi e non contribuiti alle scuole private, vietati dall'articolo 33, 3° comma, della Costituzione (diritto dei privati di istituire scuole senza oneri per lo Stato).

L'assistenza scolastica nella scuola elementare e media (ma il discorso vale anche per gli altri gradi di istruzione) non è ricompresa nel « trattamento scolastico » che l'articolo 33 Cost., 4° comma, vuole equipollente a quello degli alunni delle scuole statali solo per le scuole non statali che chiedono la parità: proprio perché è un servizio personale distinto dal servizio scolastico di cui agevola la fruizione possono e devono essere ammessi anche coloro che frequentano scuole non statali semplicemente riconosciute (e non parificate o pareggiate).

Gli interventi di assistenza scolastica (generale e speciale) appaiono ordinati a garantire e facilitare l'accesso al servizio scolastico a coloro che, per situazioni personali o sociali, trovano ostacoli all'adempimento.

mento dell'obbligo scolastico o al conseguimento del livello di istruzione cui, meritatamente, aspirano.

L'assistenza scolastica permane, come una specie particolare di assistenza sociale che si qualifica per la tipizzazione legislativa della categoria degli assistibili (alunni e studenti) e per la sua finalità di rimuovere gli ostacoli che impediscono, alla generalità dei cittadini, il conseguimento del livello di istruzione fondamentale e, ai giovani capaci e meritevoli privi di mezzi, il conseguimento di qualificati livelli di istruzione.

5.2 I servizi assistenziali nel « progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione », elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

Nel testo del « Progetto di legge costituzionale — Revisione della parte seconda della Costituzione » approvato il 4 novembre 1997 dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 viene (articolo 56, comma 1) da un lato affermato il « rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dalle autonome iniziative dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali »; e, dall'altro, stabilito che le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione ».

Nell'articolo 56 si affronta, in primo luogo il rapporto tra enti politici territoriali e i privati, nel senso della necessità di motivazione della scelta dello strumento pubblicistico ogniqualvolta la persona (*rectius*: le persone e gli enti privati) dimostri di essere capace di svolgere « più adeguatamente » le attività che l'ente pubblico intenderebbe svolgere ⁸⁷ ».

In secondo luogo si afferma (articolo 56, 2° comma) la « centralità del Comune nel nuovo ordinamento con l'esplicita indicazione che è attribuita ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative » anche nelle materie in cui spetti alle Regioni la potestà legislativa, realizzando in tal modo il superamento del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative che ha caratterizzato fino ad oggi il decentramento ⁸⁸ ».

L'articolo 58, 1° comma lett. r), attribuisce allo Stato la potestà legislativa di « determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale ». Lo stesso articolo 58, al secondo comma, stabilisce che « spetta allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a: ...trattamenti sanitari, tutela della salute... ».

Nel quadro di queste nuove progettate disposizioni costituzionali, pertanto, si profila l'avvio di una legislazione regionale svincolata, rispetto a quella attuale, dai rigidi canoni sinora imposti dalla legislazione speciale. È ovvio, tuttavia, che le innovazioni non riguarderanno la disciplina tributaria (di competenza statale, come nel caso

⁸⁷ Relazione al progetto, doc. Camera 3931-A- Senato 2583-A p. 18.

⁸⁸ Relazione cit., p. 18.

recente delle Onlus) ma la concreta esplicazione dei servizi ed il loro finanziamento.

5.3 *Caratteri e portata della legislazione regionale sugli organismi non profit.*

La legislazione regionale in materia di organismi non profit si è dovuta, sinora, esplicitare lungo il binario prefissato dalla legislazione speciale dello stato di regolazione o incentivazione settoriale di « servizi alle persone ».

Sotto questo riguardo, quindi, siamo in presenza di una normativa « povera » di contenuti innovativi del rapporto pubblico-privato nei servizi socio-assistenziali, sostanzialmente limitata a precisare modalità di organizzazione e tenuta di albi regionali (del volontariato, della cooperazione sociale) e a definire gli aspetti delle « convenzioni » e del « finanziamento » regionale, fermo restando l'assetto « pubblico » prevalente del settore.

Non si riscontrano, quindi, precise opzioni per il terzo settore dell'assistenza, né consapevoli e decisi interventi di *démontage* degli apparati assistenziali pubblici, originati da sedimentazioni storiche.

È nella prospettiva della revisione della parte seconda della Costituzione, con l'affermazione della necessità di ri-motivare le scelte degli strumenti organizzativi pubblici rispetto agli interventi dei privati e delle formazioni sociali, che la legislazione regionale potrà fornire esempio e sperimentazione di nuovi modelli, anche riguardo agli organismi non profit.

Per quanto sopra esposto è evidente che la rassegna di legislazione regionale appresso compiuta, ha soltanto interesse « documentalistico » e minore.

5.4 *Gli organismi non profit « riconosciuti » dalla legislazione regionale, attuativa di leggi statali di regolazione o incentivazione settoriale di taluni « servizi alla persona »*

5.4.1 *Le organizzazioni del volontariato nella legislazione regionale.*

a) *Regione Abruzzo* — La legge reg. Abruzzo 12 agosto 1993 n. 37 disciplina, nell'ambito dei principi della legge quadro n. 266 del 1991, le organizzazioni del volontariato. Il « Registro regionale » delle organizzazioni di volontariato è annualmente pubblicato sul « Bollettino Ufficiale » della Regione: l'iscrizione è condizione necessaria perché un'organizzazione possa stipulare convenzioni con la Regione, gli enti locali e le Ulss. La legge regionale, nel prevedere l'erogazione di contributi finanziari alle organizzazioni di volontariato, li limita esclusivamente al sostegno di specifiche attività o progetti, vietando espressamente il rimborso, anche forfetario, di spese concernenti prestazioni lavorative o professionali di volontari.

b) *Regione Basilicata* — La legge reg. Basilicata 16 luglio 1993 n.38 regola, in attuazione della legge quadro n. 266 del 1991, le organizzazioni di volontariato, i relativi « Registro regionale » e « Osservatorio regionale ». La stipula, da parte della Regione e degli enti locali, di

convenzioni per la realizzazioni di interventi e servizi è condizionata all'iscrizione nel « Registro » e deve osservare, nel concorso di più organizzazioni di volontariato, « criteri di priorità » fissati dalla legge regionale. La legge reg. 3 gennaio 1997 n. 2 riformula la definizione di organizzazione di volontariato: « organismi, liberamente costituiti e di qualunque forma giuridica, che si avvalgono in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti, allo scopo di svolgere, senza fine di lucro anche indiretto, un'attività di solidarietà sociale ».

c) *Regione Calabria* — La legge reg. Calabria 5 maggio 1990 n. 48 contiene norme per la valorizzazione del volontariato e la regolamentazione dei rapporti con gli enti pubblici della Regione. La legge reg. Calabria 19 aprile 1995 n. 18 recante norme per il riconoscimento e la promozione del volontariato si adegua ai principi stabiliti dalla legge quadro n. 266 del 1991. Per le organizzazioni iscritte nell'albo regionale prevede l'accesso al convenzionamento con la regione e gli altri enti pubblici e all'erogazione di contributi per progetti finalizzati. Istituisce centri di servizi presso ogni capoluogo regionale, gestiti da organizzazioni di volontariato.

d) *Regione Campania* — La legge reg. Campania 8 febbraio 1993 n. 9, recante norme per la valorizzazione del volontariato e la regolamentazione dei rapporti con la Regione gli enti locali, attua la legge quadro n. 266 del 1991, e quindi disciplina l'Albo regionale delle organizzazioni di volontariato. L'iscrizione determina, secondo la legge regionale, il riconoscimento di idoneità e di interesse pubblico dell'organizzazione; con l'effetto dell'accesso dell'organizzazione iscritta » alla stipula di convenzioni con i poteri locali per attuare iniziative di solidarietà sociale. La legge reg. disciplina, poi, i Centri di servizio, l'Osservatorio regionale e la Consulta regionale per il volontariato. La legge reg. Campania 7 agosto 1996 n. 18 ha apportato alcune modifiche alla legge n. 9 del 1993.

e) *Regione Emilia Romagna* — La legge reg. Emilia Romagna 2 settembre 1996 n. 37 detta norme di attuazione della legge quadro n. 266 del 1991 (abrogando la precedente legge reg. 31 maggio 1993 n. 26). Al Registro regionale delle organizzazioni di volontariato (già Albo) possono iscriversi, le organizzazioni con fini di solidarietà, qualunque sia la loro forma giuridica, che non si propongano fini di lucro nonché di remunerazione degli associati, e che operino in ambiti definiti dalla legge: socio-assistenziale, sanitario, protezione civile, ecc. Le organizzazioni di volontariato — oltre a poter stipulare convenzioni con la Regione e gli altri enti pubblici — partecipano alle fasi della programmazione regionale dei settori socio assistenziali e sanitari, con diritto di accesso ai documenti, studi e ricerche concernenti i settori stessi. Fruiscono anche del diritto di accesso alle strutture e ai servizi pubblici o privati convenzionati con enti pubblici. Alle organizzazioni di volontariato può essere concesso l'uso di spazi e attrezzature regionali, a titolo gratuito, con l'onere di sostenere le spese di manutenzione ordinaria dei beni stessi.

f) *Regione Friuli Venezia Giulia* — La legge reg. Friuli-Venezia Giulia 20 febbraio 1995 n. 12 disciplina i rapporti tra le istituzioni

pubbliche e le organizzazioni del volontariato, non solo istituendo il registro generale del volontariato e regolando la stipula di convenzioni e la concessione di contributi, ma anche prevedendo (oltre al Comitato regionale del volontariato) un'assemblea regionale delle organizzazioni del volontariato che partecipa alla programmazione regionale degli interventi assistenziali. La legge reg. n. 12 del 1995 prevede (articolo 16) finanziamenti integrativi alle aziende sanitarie regionali, con vincolo di destinazione alle attività del volontariato.

g) *Regione Lazio* — La legge reg. Lazio 28 giugno 1993 n. 29 (modificata dalla legge reg. 23 maggio 1996 n. 29) reca norme sull'attività di volontariato, nel quadro dei principi e delle disposizioni poste dalla legge n. 266 del 1991. Dall'iscrizione all'Albo regionale delle organizzazioni rispondenti ai requisiti del volontariato previsti dalla legge n. 266 del 1991 la legge regionale deriva: l'attribuzione di facoltà di accesso ai documenti amministrativi e d'informazione nel settore dell'assistenza e della sanità; la possibilità di stipula di convenzioni con la Regione stessa e gli enti locali e sanitari; la partecipazione alla Conferenza regionale del volontariato; l'ammissione al riparto dei contributi finanziari regionali per il sostegno di specifiche e documentate attività o progetti.

h) *Regione Liguria* — La legge reg. Liguria 28 maggio 1992 n. 15 disciplina le organizzazioni di volontariato caratterizzate dai requisiti previsti dalla legge quadro n. 266 del 1991. Oltre al Registro regionale la legge n. 15 istituisce l'Osservatorio regionale di promozione, informazione e documentazione sul volontariato, incaricato anche di predisporre progetti sperimentali da approvarsi da parte della Regione. Soltanto le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro sono abilitate alla stipula di convenzioni con la Regione e gli enti locali.

i) *Regione Lombardia* — La legge reg. Lombardia 24 luglio 1993 n. 22 disciplina il volontariato con finalità di carattere sociale nell'area degli interventi socio-assistenziali e socio-sanitari (nonché il volontariato civile, ambientale e culturale) in conformità alla legge quadro n. 266/91. Le organizzazioni iscritte al « Registro regionale del volontariato »: partecipano alla programmazione dei servizi a livello comunale, sovracomunale e regionale; possono stipulare convenzioni con la Regione e gli altri enti pubblici per lo svolgimento di attività e servizi e per attività innovative e sperimentali; sono ammesse ai contributi finanziari di sostegno delle attività generali e di formazione e di specifiche attività documentate; partecipano alla Conferenza regionale del volontariato. La legge reg. prevede l'istituzione di un Comitato per lo studio e la documentazione del volontariato, organo tecnico-consultivo della Regione.

j) *Regione Marche* — La legge reg. Marche 13 aprile 1995 n. 48 detta la disciplina del volontariato in applicazione della legge 266/91. Individua le finalità di carattere civile e sociale in relazione alle quali è prevista l'iscrizione al « Registro » regionale, con il concorrere degli altri requisiti.

k) *Regione Molise* — La legge reg. Molise 27 gennaio 1995 n. 3 (modificata dalla legge regionale 18 marzo 1997 n. 5) dà applicazione

alla legge n. 266/91. Le regole in materia di convenzioni e di contributi corrispondono sostanzialmente a quelle di altre leggi regionali coeve: particolarmente dettagliato il procedimento di iscrizione al registro. Le organizzazioni di volontariato iscritte nel registro hanno diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali in materia assistenziale e sanitaria.

l) Regione Piemonte — La legge reg. Piemonte 29 agosto 1994 n. 38 provvede organicamente alla valorizzazione e alla promozione del volontariato. Ne definisce le caratteristiche per l'inserimento nel « registro » apposito, che è condizione per l'accesso a contributi pubblici, la stipula di convenzioni e l'applicazione di agevolazioni fiscali. Prevede anche facoltà propositive, nelle procedure programmatiche regionali, per le organizzazioni del volontariato.

m) Regione Puglia — La legge reg. Puglia 16 marzo 1994 n. 11, concernente « norme di attuazione della legge-quadro sul volontariato », individua ambiti prioritari in cui promuovere e sostenere le attività del volontariato, in quanto integrative e non sostitutive delle funzioni delle pubbliche istituzioni (articolo 1, comma 2). La disciplina del Registro delle organizzazioni del volontariato richiede espressamente il requisito dell'assenza di fini di lucro nonché di remunerazione degli associati sotto qualsiasi forma. Altre disposizioni della legge reg. regolano le convenzioni.

n) Regione Sardegna — La legge reg. Sardegna 13 settembre 1993 n. 39 reca norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 266/91, e conseguentemente modifica le precedenti leggi regionali 25 gennaio 1988 n. 4 e 17 gennaio 1989 n. 3. Oltre al Registro regionale delle organizzazioni di volontariato, e alla regolazione del diritto delle organizzazioni « iscritte » di accedere alle strutture pubbliche per lo svolgimento delle proprie attività, la legge reg. 39/93 stabilisce una speciale misura di trasparenza amministrativa: la pubblicazione nel bollettino ufficiale regionale dell'elenco delle convenzioni stipulate con le associazioni di volontariato, nonché l'elenco delle organizzazioni di volontariato che abbiano beneficiato di contributi.

o) Regione Sicilia — La legge reg. Sicilia 7 giugno 1994 n. 22 regola la « valorizzazione dell'attività di volontariato » nel rispetto dei « principi » della legge quadro 266/91 ed adottando la stessa definizione delle attività di volontariato. L'iscrizione nel « Registro generale » è condizione necessaria per accedere alla stipula di convenzioni con le strutture pubbliche, a contributi finanziari pubblici, alle agevolazioni fiscali, al godimento dei diritti di partecipazione all'attività amministrativa regionale e degli enti locali. La legge reg. istituisce l'Osservatorio regionale sul volontariato, la Conferenza regionale sul volontariato e determina i criteri per l'istituzione dei Centri di Servizio. L'articolo 17 prevede la concessione in uso gratuito alle organizzazioni di volontariato dei beni confiscati ai sensi della normativa antimafia. La legge reg. n. 22 del 1994 sopprime l'Albo delle associazioni di volontariato socio-assistenziale di cui alla legge regionale 9 maggio 1986 n. 22.

p) *Regione Toscana* — La legge reg. Toscana 26 aprile 1993 n. 28 contiene norme relative ai rapporti delle organizzazioni di volontariato con la Regione e gli enti locali e sanitari e alla gestione del Registro regionale delle organizzazioni di volontariato. All'iscrizione consegue la possibilità di stipula di convenzioni con la Regione e gli enti locali e di fruizione di servizi formativi e altri interventi di sostegno. La legge reg. Toscana 10 giugno 1994 n. 44, apporta modificazioni alla legge reg. n. 28 del 1993, concernente i rapporti delle organizzazioni di volontariato con i poteri pubblici locali, nonché l'istituzione del Registro regionale del volontariato.

q) *Provincia autonoma di Trento* — La legge prov. Trento 13 febbraio 1992 n. 8, recante «valorizzazione e riconoscimento del volontariato sociale», disciplina partitamente l'attività e le organizzazioni di volontariato, rinviando — per quanto non previsto — alla legge n. 266/91. L'Albo delle organizzazioni di volontariato e' articolato in due sezioni: a) organizzazioni con attività dei volontari prevalente; b) organizzazioni in cui l'apporto dei soci sia «rilevante ed organizzato». L'iscrizione all'Albo è condizione necessaria per poter fruire dei benefici della legge: contributi regionali, stipula di convenzioni, immobili di proprietà provinciale in comodato.

r) *Regione Umbria* — La legge reg. Umbria 25 maggio 1994 n. 15, recante «disciplina del volontariato», regola il procedimento di iscrizione al «registro» regionale, prevedendo l'intervento del Comune sede dell'organizzazione.

s) *Regione Valle d'Aosta* — La legge reg. Valle d'Aosta 6 dicembre 1993 n. 83 — attuativa della legge n. 266/91 — abroga le precedenti leggi regionali 4 agosto 1981 n. 46 e 20 maggio 1987 n. 41 sulle «associazioni di volontariato nel settore socio-sanitario». La nuova legge reg. attribuisce un particolare rilievo all'Osservatorio regionale per il volontariato, che gestisce il «Registro» regionale del volontariato.

t) *Regione Veneto* — Le legge reg. Veneto 30 agosto 1993 n. 40 detta norme per il riconoscimento e la promozione delle organizzazioni di volontariato, in applicazione della legge n. 266 del 1991, prevedendo il «Registro» regionale e una «Conferenza regionale del volontariato». Le attività di volontariato, prestate all'interno di strutture pubbliche o di strutture convenzionate, sono rese in regime di convenzione «solo dalle organizzazioni iscritte» nell'Albo. L'iscrizione nell'Albo è, del pari, condizione necessaria per poter fruire di contributi finanziari pubblici. La legge reg. Veneto 18 gennaio 1995 n.1, che modifica la legge reg. n. 40 del 1993, precisa le funzioni dei «Centri di servizio» del volontariato.

5.4.2 *Le cooperative sociali nella legislazione regionale.*

a) *Regione Abruzzo* — La legge reg. Abruzzo 8 novembre 1994 n. 85 dà attuazione alla legge n. 381 del 1991 recante disciplina delle cooperative sociali. Istituisce l'Albo regionale delle cooperative sociali e prevede l'adozione di schemi di convenzioni-tipo per la gestione di

servizi socio-sanitari ed educativi. La legge prevede poi un sistema articolato di interventi per lo sviluppo della cooperazione sociale fondato su incentivi generali finalizzati alla promozione, sostegno e sviluppo del settore e in incentivi specifici a favore di singole iniziative. La legge reg. Abruzzo 7 dicembre 1995 n. 135 modifica la legge reg. Abruzzo n. 85 del 1994, riguardo alla composizione della Commissione regionale per la cooperazione sociale.

b) Regione Emilia Romagna — La legge reg. Emilia Romagna 4 febbraio 1994 n. 7 reca norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, in attuazione della legge n. 381 del 1991. La legge istituisce l'Albo regionale delle cooperative sociali (tit. I) e detta norme di raccordo e collaborazione delle cooperative sociali con i servizi pubblici (tit. II) e di determinazione dei criteri di convenzionamento delle stesse con gli enti pubblici locali (tit. III). Gli interventi per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione sociale si sostanziano in agevolazioni nell'accesso al mercato creditizio e finanziario (garanzie fideiussorie, abbattimento dei tassi di interesse), nonché in contributi a fondo perduto per le spese di avviamento (tit. IV). Viene istituita una Commissione regionale per la cooperazione sociale, con funzioni consultive.

c) Regione Liguria — La legge reg. Liguria 1° giugno 1993 n. 23 disciplina le cooperative sociali in attuazione della legge n. 381/91. Istituisce l'Albo regionale delle cooperative sociali, fissa i criteri cui debbono uniformarsi le convenzioni tra le cooperative stesse e gli enti pubblici, istituisce la Commissione regionale per la cooperazione sociale. La legge reg. Liguria 30 gennaio 1995 n. 7 reca norme per il finanziamento della legge reg. Liguria n. 23 del 1993, a sua volta attuativa della legge n. 381 del 1991 sulle cooperative sociali.

d) Regione Lombardia — La legge reg. Lombardia 1° giugno 1993 n. 16 disciplina le cooperative sociali, in attuazione della legge n. 381 del 1991. Regola l'Albo regionale delle cooperative sociali e gli adempimenti delle cooperative sociali successivi all'iscrizione all'albo. Definisce i contenuti delle convenzioni-tipo per la gestione di servizi e la fornitura di beni e servizi da parte delle cooperative sociali. La Regione interviene a sostegno della cooperazione sociale con contributi: per la copertura totale delle spese di costituzione di primo impianto, per la copertura sino al 50% delle spese di locazione immobili, per la corresponsione di finanziamenti decennali a tasso agevolato, per la prestazione di garanzie finanziarie. La legge istituisce un Comitato tecnico consultivo per la cooperazione sociale. La legge, infine, abroga la precedente legge regionale n. 67 del 1989, concernente interventi di sostegno alle cooperative di solidarietà sociale ed assorbe l'articolo 4 della legge reg. n. 62 del 1990, relativo alle cooperative di solidarietà sociale aperte alle persone con problemi e patologie alcoolcorrelate.

e) Regione Marche — La legge reg. Marche 12 agosto 1994 n. 32 dispone interventi regionali di promozione e sviluppo delle cooperative integrate con soci handicappati (in misura non inferiore al 35% rispetto al totale dei soci lavoratori): incentivi e interventi coordinati, nonché corsi di formazione professionale a favore dei soci handicap-

pati. La legge reg. Marche 13 aprile 1995 n. 50 detta norme di attuazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale di cui alla legge 381/91. In particolare: regola lo strumento delle convenzioni con gli enti pubblici da parte delle cooperative sociali iscritte nell'apposito Albo regionale; reca norme di incentivazione finanziaria delle attività svolte dalle cooperative sociali.

f) *Regione Piemonte* — La legge reg. Piemonte 9 giugno 1994 n. 18 detta norme di attuazione della legge n. 381 del 1991 sulle cooperative sociali. Regola l'Albo, le convenzioni, gli interventi di sostegno delle cooperative sociali. Prevede un Conferenza regionale della cooperazione sociale.

g) *Regione Puglia* — La legge reg. Puglia 1° settembre 1993 n. 21 reca iniziative regionali a sostegno delle cooperative sociali e norme attuative della legge n. 381/91. Istituisce l'Albo regionale delle cooperative sociali e detta norme in tema di rapporti e convenzioni tra cooperative sociali ed amministrazioni pubbliche locali.

h) *Regione Trentino Alto Adige* — La legge reg. Trentino Alto Adige 1° novembre 1993 n. 15, in materia di cooperative, modifica (capo III) la precedente legge regionale n. 24 del 1988 sulla cooperazione di solidarietà sociale, rinviando alle legge n. 381 del 1991 per quanto espressamente non previsto. La specificazione delle categorie dei soggetti svantaggiati al cui inserimento lavorativo possono essere rivolte le cooperative sociali può essere effettuata con provvedimento regionale, invece, che facendo riferimento ai provvedimenti statali previsti dalla legge n. 381/91.

i) *Regione Toscana* — La legge reg. Toscana 28 gennaio 1994 n. 13 attua la legge n. 381 del 1991, regolamentando l'albo regionale delle cooperative sociali, determinando le modalità di raccordo con i servizi socio-assistenziali ed i criteri cui debbono uniformarsi le convenzioni degli enti pubblici locali con le cooperative stesse.

j) *Regione Umbria* — La legge reg. Umbria 2 novembre 1993 n. 12 attua la legge n. 381/91 sulle cooperative sociali, definendo, in particolare, le misure di promozione e sostegno della cooperazione sociale. La legge reg. Umbria 5 aprile 1995 n. 22 modifica la legge reg. n. 12 del 1993, di attuazione della l. n. 381/91 sulle cooperative sociali.

k) *Regione Veneto* — La legge reg. Veneto 5 luglio 1994 n. 24 attua la legge n. 381 del 1991 sulla cooperazione sociale, dettando particolari procedure di iscrizione all'Albo.

5.4.3 *Le associazioni assistenziali di utilità sociale nella legislazione regionale che precorre le ONLUS.*

a) *Regione Abruzzo* — La legge reg. Abruzzo 24 dicembre 1996 n. 142 (Promozione e riconoscimento dell'associazionismo) istituisce l'Albo regionale delle Associazioni a carattere nazionale e riconosciute dai Ministeri che abbiano in Abruzzo una presenza organizzata ed una struttura operativa stabile in almeno tre delle quattro province abruzzesi. Le associazioni iscritte possono avvalersi della promozione

regionale, stipulando convenzioni con la Regione stessa, con l'eventuale concorso di enti locali o fruendo di contributi finanziari regionali, per attività tese all'espletamento di interessi a valenza collettiva (tra i quali: superamento di tutte le forme di disagio sociale, solidarietà, ecc.). La legge prevede una Consulta e un Comitato tecnico-scientifico per l'Associazionismo.

b) Regione Basilicata — La legge reg. Basilicata 19 maggio 1997 n. 25, recante « Riordino del sistema socio-assistenziale », prevede, in generale, il concorso di enti privati, dotati o meno di personalità giuridica, alla realizzazione del sistema stesso; e, in particolare, delle organizzazioni di volontariato e delle cooperative sociali (di cui alle leggi regionali n. 38/1993 e n. 39/1993). Ai Comuni è delegata la vigilanza amministrativa sulle attività svolte dagli enti privati, dalle associazioni di volontariato e dalle cooperative sociali.

c) Regione Emilia Romagna — La legge reg. Emilia Romagna 7 marzo 1995 n. 10 reca disposizioni generali per la promozione e la valorizzazione (in ogni settore) dell'associazionismo, espressione di impegno sociale e di autogoverno della società civile (articolo 19). Prevede un « Albo » da cui sono escluse le associazioni che contemplino il diritto al trasferimento della qualità di associato o che colleghino la partecipazione a quote o diritti di natura patrimoniale; e in cui, naturalmente, siano incluse le associazioni prive della personalità giuridica civilistica. L'Albo è articolato in sezioni provinciali. L'iscrizione all'Albo è condizione per la stipula di convenzioni per l'ammissione agli interventi di sostegno da parte degli enti pubblici, per l'attribuzione di contributi finanziari regionali per progetti specifici di attività (nel massimo del 50% delle spese) e per dotazioni di servizi e attrezzature. Tra i requisiti richiesti per l'iscrizione all'Albo si segnalano: la struttura organizzativa democratica; l'assenza di finalità di lucro; l'espletamento di interessi a valenza collettiva.

d) Regione Lazio — La legge reg. Lazio 9 settembre 1996 n. 38 (Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali) affida alla Regione la promozione e il coordinamento dell'apporto delle cooperative sociali, delle associazioni, delle fondazioni e delle istituzioni private, dotate o meno di personalità giuridica, aventi finalità socio-assistenziali. In particolare gli interventi di promozione sociale vengono considerati riguardo alle organizzazioni di volontariato e alla cooperazione integrata con persone handicappate o a rischio di emarginazione.

e) Regione Liguria — La legge reg. Liguria 14 dicembre 1993 n. 57 reca norme in materia di promozione e sviluppo dell'associazionismo. Istituisce il Registro delle associazioni senza scopo di lucro che perseguano, in via esclusiva, finalità di solidarietà e promozione morale e civile. Disciplina, altresì, le convenzioni che le associazioni iscritte possono stipulare con gli enti locali e l'osservatorio regionale dell'associazionismo.

f) Regione Lombardia — La legge reg. Lombardia 16 settembre 1996 n. 28 contempla la promozione, il riconoscimento e lo sviluppo

dell'associazionismo, al di fuori delle cooperative sociali (di cui alla legge reg. n. 381 del 1991), delle organizzazioni di volontariato (di cui alla legge reg. n. 22 del 1993) e delle società di mutuo soccorso (di cui alla legge reg. n. 28 del 1994). Sono ammesse a beneficiare delle agevolazioni e dei contributi regionali per l'attuazione di specifici progetti le associazioni — senza scopo di lucro e con organizzazione interna democratica (elettività di almeno i 2/3 delle cariche sociali e disciplina statutaria dei casi di recesso ed esclusione del socio) — iscritte nei Registri provinciali o regionale delle Associazioni, operanti (con riguardo al settore assistenziale) nella promozione e tutela della maternità e paternità responsabile e della famiglia, della tutela e promozione dei diritti dei minori, della tutela della salute psico-fisica e della sicurezza. Per l'iscrizione dei registri è necessario che le associazioni operino avvalendosi di prestazioni volontarie da parte degli associati.

g) *Regione Marche* — La legge reg. Marche 5 novembre 1988 n. 43 prevede, relativamente all'assistenza privata, l'istituzione in ciascun Comune di un « Registro dei soggetti privati », a cui debbono essere iscritti i soggetti che stipulano convenzioni con gli enti locali ai fini della realizzazione di interventi e servizi di assistenza sociale. Per le organizzazioni di volontariato si applica la successiva legge n. 48 del 1995.

h) *Regione Piemonte* — La legge reg. Piemonte 3 aprile 1995 n. 48 reca norme generali per la « valorizzazione e promozione dell'associazionismo ». Istituisce un apposito « Albo per le associazioni, riconosciute o non, senza scopo di lucro, con attività tese all'espletamento di interessi a valenza collettiva considerate di « interesse pubblico » se rispondenti alla nomenclatura delle attività per le quali è ammessa l'iscrizione all'Albo stesso. La legge reg. Piemonte 13 aprile 1995 n. 62 (riordino delle funzioni socio-assistenziali) riconosce l'apporto del privato sociale e quindi del volontariato e della cooperazione sociale. La legge reg. Piemonte 13 aprile 1995 n. 62 riconosce ai soggetti privati, dotati o meno di personalità giuridica, il diritto a concorrere alla realizzazione del sistema socio-assistenziale; con particolare ruolo alle organizzazioni di volontariato (di cui alla legge reg. n. 38 del 1994) e alle cooperative sociali (di cui alla legge reg. n. 18 del 1994).

i) *Regione Sardegna* — La legge reg. Sardegna 25 gennaio 1988 n. 4, nel titolo V istituisce un « registro regionale » delle associazioni, con o senza personalità giuridica, e delle cooperative « che perseguono finalità di assistenza o di servizio sociale nell'ambito del territorio regionale », senza fini di lucro. Le associazioni iscritte hanno titolo per collaborare alle funzioni socio-assistenziali pubbliche, sulla base di apposite convenzioni, conformi ad una convenzione tipo. La disciplina specifica delle associazioni di volontariato nel settore assistenziale è stata, peraltro, innovata dalla legge reg. n. 39 del 1993, attuativa della legge quadro n. 266/91.

j) *Regione Sicilia* — La legge reg. Sicilia 18 aprile 1981 n. 68 prevede (articolo 14) l'istituzione di un Albo delle istituzioni private di

assistenza, che intendono concorrere alla gestione dei servizi mediante la stipula di convenzioni.

k) *Regione Umbria* — La legge reg. Umbria 23 gennaio 1997 n. 3 enuclea (articolo 32) le « organizzazioni di utilità sociale » (cooperazione sociale e volontariato) aventi « fine solidaristico nella produzione di servizi e prestazioni sociali alla collettività nei settori dell'assistenza, beneficenza, sanità... ». Le organizzazioni di utilità sociale sono caratterizzate: dalla destinazione totale degli utili e degli avanzi di gestione a scopi istituzionali, dal divieto di cedere beni o servizi a condizioni più favorevoli a soci od operatori; dalla democraticità interna nonché dalla volontarietà delle adesioni « ad esclusione delle fondazioni e degli istituti di ispirazione religiosa ». Gli enti pubblici gestori dei servizi socio-assistenziali possono stipulare apposite convenzioni e accordi, anche per singole prestazioni, con le organizzazioni di utilità sociale; convenzioni che — nel caso di cooperative sociali o di associazioni di volontariato — sono rispettivamente regolate dalla legge reg. n. 12 del 1993 e n. 15 del 1994.

l) *Regione Valle d'Aosta* — La legge reg. Valle d'Aosta 13 maggio 1993 n. 32 disciplina le forme di contributi e di incentivazioni da attribuirsi alle associazioni, comitati, ed altri enti per la realizzazione di iniziative di interesse socio-sanitario, incluse le attività di volontariato. L'erogazione di contributi, comunque, prescinde dalla iscrizione in albi o registri, e si estende quindi a tutti gli organismi assistenziali senza scopo di lucro.

5.4.4 *Le associazioni di assistenza agli handicappati.*

5.4.4.1 *Quadro di riferimento costituito dalla legislazione statale.*

L'articolo 38 della legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di fornire servizi nel settore dell'assistenza, integrazione sociale dei portatori di handicap, prevede la possibilità per i Comuni di potersi avvalere dell'opera di associazioni riconosciute e non riconosciute, di istituzioni private di assistenza non aventi scopo di lucro e di cooperative, sempreché siano idonee per i livelli delle prestazioni, per la qualificazione del personale e per l'efficienza organizzativa ed operativa, mediante la conclusione di apposite convenzioni.

I Comuni, una volta rilevata la presenza di organismi di assistenza delle persone handicappate, che intendono costituire comunità alloggio o centri socio-riabilitativi senza finalità di lucro, possono erogare contributi che consentano di realizzare tali iniziative.

5.4.4.2 *La legislazione regionale.*

a) *Regione Campania* — La legge reg. Campania 15 marzo 1984 n. 11 istituisce l'Albo regionale delle associazioni di volontariato (e di altri presidi a gestione privata) che svolgono attività assistenziale in favore di portatori di handicap e regola le convenzioni con le stesse. La legge reg. Campania 23 dicembre 1986 n. 41 prevede la corresponsione di contributi finanziari in favore delle associazioni di assistenza dei cittadini portatori di handicap, per agevolare l'organiz-

zazione e il funzionamento delle associazioni stesse. La legge reg. Campania 6 aprile 1995 n. 15 modifica ed integra la legge reg. Campania 23 dicembre 1986 n. 41 concernente le associazioni (e gli altri organismi) assistenziali in favore dei cittadini portatori di handicap.

b) *Regione Emilia Romagna* — La legge reg. 29 luglio 1991 n. 21 istituisce una Consulta regionale per i problemi dei disabili, composta, tra l'altro, da un rappresentante per ogni soggetto privato o del volontariato iscritto nell'elenco regionale di cui all'articolo 18 della legge reg. 12 gennaio 1985 n. 2 che opera nel settore dell'assistenza e tutela ai disabili.

c) *Regione Friuli Venezia Giulia* — La legge reg. Friuli-Venezia Giulia 25 settembre 1996 n. 41, concernente norme per l'integrazione dei servizi sociali e sanitari a favore delle persone handicappate ed attuazione della legge quadro n. 104 del 1992, ricomprende nei « soggetti degli interventi » i soggetti privati operanti senza fini di lucro nel settore di handicap, ivi comprese le cooperative sociali e le associazioni di volontariato. I soggetti privati operanti senza fini di lucro possono ottenere contributi per sostenere gli oneri connessi all'attuazione degli interventi e alla gestione dei servizi. La legge reg. Friuli Venezia Giulia 16 dicembre 1996 n. 48, concernente interventi per favorire lo svolgimento delle attività istituzionali di associazioni che perseguono la « tutela e la promozione sociale dei cittadini minorati, disabili e handicappati » prevede (in sostituzione dell'articolo 34 della legge reg. n. 10/88) finanziamenti finalizzati al migliore perseguimento delle attività istituzionali degli organi e delle strutture delle associazioni stesse. I finanziamenti sono commisurati al numero degli associati, al personale dipendente e all'attività promozionale e programmi finalizzati.

d) *Regione Lazio* — La legge reg. Lazio 2 dicembre 1988 n. 80 prevede (articolo 5) che le USL possano ricorrere, per l'assistenza domiciliare dei disabili, all'utilizzazione di società cooperative o associazioni di volontariato appositamente convenzionate.

e) *Regione Lombardia* — La legge reg. Lombardia 19 settembre 1988 n. 51 istituisce l'Albo regionale degli enti ausiliari per la lotta alle tossicodipendenze ed all'alcoolismo. L'iscrizione all'Albo e condizione per l'eventuale convenzionamento con gli enti responsabili di zona. Le convenzioni devono essere conformi allo schema-tipo di convenzione di cui alla Circ. reg. 20 marzo 1990 n. 1.

f) *Regione Sicilia* — Il Decreto Ass. Reg. Sic. 25 marzo 1988 istituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 14 della legge reg. n. 68 del 1961 e n. 16 del 1986, l'Albo degli enti privati e delle Associazioni che operano nel settore dei servizi per i soggetti portatori di handicap. Gli enti iscritti sono facoltizzati alla stipula di convenzioni con i Comuni e le USL.

g) *Regione Toscana* — La legge reg. Toscana 19 aprile 1994 n. 32 apporta modifiche alle norme transitorie e finali poste dalla legge reg. n. 54 del 1993 concernente l'istituzione dell'Albo regionale degli enti

ausiliari che gestiscono sedi operative per la riabilitazione e il reinserimento dei soggetti tossicodipendenti.

5.4.5 *Gli enti ausiliari di assistenza ai tossicodipendenti e alcoolisti.*

5.4.5.1 *Quadro di riferimento costituito dalla legislazione statale.*

L'articolo 92 della legge 22 dicembre 1975 n. 685, relativa alla disciplina delle sostanze stupefacenti e sostanze psicotrope prevede che i servizi pubblici per le tossicodipendenze si avvalgano della collaborazione di gruppi di volontariato e di «enti ausiliari» che svolgono senza fine di lucro la loro attività con finalità di prevenzione del disagio psicosociale, assistenza cura, riabilitazione e reinserimento di tossicodipendenti.

L'articolo 93 della stessa legge n. 685 prevede l'istituzione di Albi regionali degli enti ausiliari che gestiscono strutture per la riabilitazione e il reinserimento sociale dei tossicodipendenti. Requisito minimo richiesto per l'iscrizione — oltre alla disponibilità di locali e attrezzature adeguate e di personale sufficiente ed esperto — è il possesso della personalità giuridica di diritto privato o la natura di associazione riconosciuta o riconoscibile ai sensi dell'articolo 12 e ss. del codice civile.

Dall'iscrizione nell'Albo scaturisce l'abilitazione all'ente ausiliare ad operare nel settore dell'assistenza ai tossicodipendenti, a stipulare convenzioni e ad essere destinatario di contributi finanziari pubblici.

Le originarie disposizioni della legge n. 685, così come modificate dalla legge 26 giugno 1990 n. 162, sono state inserite nel testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309 (artt. 115-117).

Con decreto ministeriale Giust. 25 febbraio 1990 (G.U. n. 54 del 1990) sono state individuate le Comunità terapeutiche o di riabilitazione per l'affidamento di imputati tossicodipendenti sottoposti, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 398 del 1984, alla misura dell'arresto nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora.

L'articolo 1, comma 4 del d.l. 16 gennaio 1995 n. 19 prevede che le organizzazioni di volontariato e le cooperative sociali possono accedere al finanziamento di progetti per il recupero e l'inserimento sociale e professionale dei tossicodipendenti.

5.4.5.2 *La legislazione regionale.*

a) *Regione Abruzzo* — La legge reg. Abruzzo 21 luglio 1993 n. 28, attuativa del T.U. n. 309 del 1990, regola l'assistenza socio-sanitaria ai tossicodipendenti e, all'uopo, istituisce l'Albo regionale degli Enti ausiliari (associazioni di volontariato, comunità terapeutiche, cooperative sociali) che gestiscono strutture per la riabilitazione ed il reinserimento sociale di tossicodipendenti. All'albo possono essere iscritte — oltre agli organismi dotati di personalità giuridica — le associazioni riconoscibili ai sensi degli articoli 12 e ss. c.c. L'iscrizione all'Albo è condizione necessaria per la stipula delle convenzioni con le USL e per l'accesso ai contributi finanziari pubblici.

b) *Regione Calabria* — La legge reg. Calabria 20 aprile 1990 n.27, in materia di riabilitazione dei tossicodipendenti, modifica la precedente legge regionale n. 22 del 1984, che prevedeva convenzioni con le USL da parte di organizzazioni di volontariato e altri enti privati per la gestione di servizi riabilitativi.

c) *Regione Campania* — La legge reg. Campania 7 gennaio 1988 n. 1, recante interventi in materia di tossicodipendenze e di alcolismo, «valorizza il contributo sociale ed operativo che le Associazioni di volontariato esprimono e riconosce le comunità residenziali come una delle risorse utili alla realizzazione di un progetto riabilitativo nel campo delle tossicodipendenze». I Comuni e le USL, pertanto, si possono convenzionare con associazioni e cooperative senza scopo di lucro ed organismi del volontariato iscritti nell'Albo regionale degli Enti ausiliari per i servizi riabilitativi in regime residenziale o semi-residenziale di tossicodipendenti ed alcolisti.

d) *Regione Lazio* — La legge reg. Lazio 22 settembre 1982 n. 44 (e succ. modifiche) disciplina le attività di prevenzione e riabilitazione degli alcolisti e tossicodipendenti svolte dagli enti ausiliari di cui all'articolo 94 della legge n. 685 del 1975. Gli Enti ausiliari iscritti nell'apposito Albo regionale sono abilitati alla stipula di convenzioni con le USL per l'esercizio delle attività di prevenzione e di riabilitazione di soggetti alcolisti e tossicodipendenti.

e) *Regione Marche* — La legge reg. Marche 2 gennaio 1992 n. 1 istituisce l'Albo regionale degli Enti ausiliari per la riabilitazione e il reinserimento sociale dei tossicodipendenti, previsto dall'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. L'iscrizione all'Albo è requisito per il convenzionamento con gli enti pubblici.

f) *Regione Toscana* — La legge reg. Toscana 11 agosto 1993 n. 54 istituisce, in attuazione dell'articolo 116 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, l'Albo regionale degli enti ausiliari che, senza fine di lucro, gestiscono sedi operative per la riabilitazione e il reinserimento dei soggetti tossicodipendenti. Gli Enti ausiliari iscritti nell'Albo (associazioni riconosciute o «riconoscibili», cooperative sociali,, enti privati e civilmente riconosciuti) sono abilitati alla convenzione con le Unità Sanitarie Locali sulla base dello schema tipo di convenzione approvato con decreto ministeriale Sanità 19 febbraio 1993, secondo «rette» determinate dalla Regione. La successiva legge reg. 19 aprile 1994 n. 32 ha prorogato le disposizioni transitorie della legge in materia di Albo.

5.4.6 *Le società di mutuo soccorso.*

5.4.6.1 *Le società di mutuo soccorso nella legislazione statale.*

La legge 15 aprile 1886 n. 3818 regola la costituzione e l'attribuzione della personalità giuridica alle società di mutuo soccorso, aventi il fine «mutualistico» dell'assistenza dei soci nei casi di bisogno statutariamente previsti. Il riconoscimento della personalità giuridica

è effettuato dall'Autorità giudiziaria, che verifica la conformità dello statuto alle condizioni previste dalla legge.

La previdenza mutualistica e volontaria delle S.M.S. si estrinseca in soccorsi ai singoli soci, da tempo integrativi delle forme previdenziali obbligatorie (o facoltative) di carattere generale (o categoriale) o sussidiari degli interventi assistenziali pubblici o privati.

Il raggio corto del soccorso mutualistico — che con lo sviluppo dello Stato sociale aveva relegato le Società di mutuo soccorso tra l'associazionismo di interesse storico — potrebbe peraltro costituire l'elemento idoneo ad assicurare alla micro-mutualità volontaria una lunga durata « locale ».

5.4.6.2 *La legislazione regionale.*

a) *Regione Abruzzo* — La legge reg. Abruzzo 15 marzo 1990 n. 19 prevede interventi contributivi per le Società operaie di mutuo soccorso; interventi da ultimo rinnovati con la legge reg. 29 ottobre 1996 n. 111.

b) *Regione Lombardia* — La legge reg. 11 novembre 1994 n. 28 riconosce la particolare e rilevante funzione sociale delle società di mutuo soccorso, concedendo contributi finanziari: per il recupero e l'utilizzo sociale degli immobili e degli arredi (oltreché per l'illustrazione della storia e delle attività delle società stesse); per la realizzazione di programmi riguardanti iniziative sociali.

c) *Regione Piemonte* — La legge reg. Piemonte 9 aprile 1990 n. 24 (modificata dalla legge Reg. 15 novembre 1996 n. 82) prevede interventi finanziari regionali per il recupero degli immobili e degli arredi delle società di mutuo soccorso nonché per la promozione di iniziative di carattere mutualistico.

d) *Regione Puglia* — La legge reg. Puglia 14 maggio 1990 n. 32 istituisce l'Albo regionale delle Società di mutuo soccorso e prevede l'erogazione di contributi finanziari regionali per la ristrutturazione degli immobili e il rinnovo degli arredi e degli impianti.

e) *Regione Veneto* — La legge reg. Veneto 12 novembre 1996 n. 36 istituisce l'Albo regionale delle società di mutuo soccorso e dispone interventi per il riordino e l'inventariazione degli archivi storici delle stesse.

5.5 *Le Ipab.*

5.5.1 *Vicenda delle Ipab, sino alle depubblicizzazioni degli anni Novanta.*

Le Ipab — Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (già « Opere pie ») sono enti di « natura pubblica » non per un « incidente storico » (costituito dalla legge Crispi del 1890 che si proponeva la laicizzazione delle « opere pie » e la loro sottoposizione, come enti locali non territoriali, al controllo statale dei prefetti) ma per effetto di precise opzioni dello Stato unitario liberale: a) ostile ai « corpi intermedi » (come il successivo regime fascista, riguardo alle entità fuori del disegno corporativo); b) deciso a costruire un'amministrazione

statale di mero supporto del potere governativo, e non invece (neppure a livello locale) un'amministrazione autonoma di servizio, orientata ad intervenire programmaticamente nel sociale e nell'economico.

Le *opere pie* (gli organismi *non profit* dell'Ottocento) — incluse legge Crispi nell'amministrazione pubblica così come strutturate (nei rispettivi statuti) dalla rispettiva realtà locale — costituiscono un sistema di « amministrazione per enti » di tipo estremamente formale, caratterizzato dall'unità generica del « fine » di beneficenza (in favore dei « poveri ») e privo di un'articolazione interna del modello organizzativo, conforme alle funzioni (e dimensioni).

Questo « vizio » di origine — l'eterogeneità funzionale e strutturale del gruppo di enti assistenziali presenti nelle realtà locali e meramente recepito e commassato (con conseguente priorità organizzativa delle tavole statutarie) — si è protratto, nel tempo, sino ad oggi. Passando, via via, dalle 28.990 Ipab del 1900 (a legge Crispi quasi completamente attuata); alle 12.196 Ipab del 1932; alle 9.407 Ipab del 1965; alle 5.500 Ipab stimate nel 1996⁸⁹.

Ogni avvenuto ridimensionamento quantitativo del « comparto » Ipab (che, pure ha segnalato, nel decorso del tempo, una certa natalità di nuove istituzioni, persino nell'ultimo ventennio) risulta determinato:

dalla naturale « estinzione » di organismi, per svilimento dei rispettivi patrimoni originari o inefficienza gestionale (vicenda analoga si riscontra, peraltro, nelle stesse fondazioni private);

dalla fuoruscita di sotto-gruppi (di Ipab), per categorie « funzionali » (Ipab di solidarietà categoriale, trasformate o incorporate in enti pubblici previdenzial-assistenziali; Ipab di assistenza scolastica, attratte nel comparto della pubblica istruzione e della formazione professionale; Ipab-enti ospedalieri, separati nel 1968); ma anche:

da ragioni di struttura statutaria (Ipab di tipo associativo, de-pubblicizzate negli anni Novanta);

da connessione intrinseca con le Confessioni religiose (Chiesa Cattolica, Comunità israelitica, ecc.).

In ogni caso la « fuga » dal « grande » raggruppamento delle Ipab si è verificata (e, presumibilmente, continuerà a manifestarsi):

negando l'eterogeneità funzionale e/o strutturale del modello organizzativo Ipab (contenitore giuridico di norme procedurali sulle nomine e sui controlli amministrativo-contabili);

affermando la specificità di funzioni (per le Ipab mantenute pubbliche in altre categorie di enti pubblici, ad es. gli enti ospedalieri) o la prevalenza di elementi privati o religiosi compressi (sempre per puntuale e non occasionale opzione legislativa) in un modello organizzativo « omnibus ». Modello che è il vero antenato della categoria giuridica unica « ente pubblico », in contrapposizione al carattere « speciale » dei modelli organizzativi degli enti pubblici enucleati dal legislatore in diretta correlazione a circostanziate funzioni pubbliche

⁸⁹ UNEBA — ANSDIPP, L'ordinamento delle Ipab ha superato il secolo: necessità ed orientamenti per una riforma. Atti convegno Milano 31 ottobre 1996 presentazione della ricerca CIRIEC.

e con prefigurazione dei relativi mezzi ed obiettivi di intervento dei pubblici poteri.

La vicenda della depubblicizzazione parziale del settore delle Ipab, nell'ultimo ventennio, è così riassumibile, per sommi capi:

I) l'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, prevede la comunalizzazione (assorbimento) delle Ipab nella struttura socio-assistenziale municipale (escluse le Ipab dichiarate « educativo-religiose » da un'apposita Commissione nazionale, che nel 1978/79 rese tale accertamento nei riguardi di 1766 istituzioni, respingendo 660 istanze e lasciando sospeso l'esame di 1598 domande);

II) la sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 1981 dichiara l'illegittimità costituzionale di detto articolo 25;

III) la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge Crispi del 1890 è effettuata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 396 del 1987;

IV) il (conseguente) D.P.C.M. 16 febbraio 1990 contiene « Direttiva alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle Ipab associative, promosse o amministrate da privati, di ispirazione religiosa »;

V) le leggi regionali della Lombardia, delle Marche, del Piemonte e del Veneto (e Friuli Venezia Giulia e Sicilia, per quelle a statuto speciale) intervengono in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle Ipab rispondenti ai requisiti del DPCM del 1990;

VI) il « seguito amministrativo » della pronuncia della Corte costituzionale, del DPCM del 1990 e delle leggi regionali, si sostanzia in oltre cinquecento privatizzazioni di Ipab;

VII) il « seguito giurisdizionale » della pronuncia della Corte costituzionale, si esprime in alcune decine di privatizzazioni di Ipab per sentenza della Corte di Cassazione.

5.5.2 *Ipab e organizzazioni non profit.*

Le Ipab formalmente esistenti nel 1997 sono 5.500/6.000. Un migliaio circa di Ipab-enti pubblici sono venute meno nel ventennio 1976/1996: una metà in seguito ad estinzione (o fusione-incorporazione), una metà per effetto di depubblicizzazione.

Possono essere stimate attorno al migliaio le Ipab con effettiva attività di ricovero, meno di un migliaio di Ipab asili infantili e scuole materne e circa 3.000 Ipab « varie »; sotto il migliaio le Ipab « inattive » o, comunque, di dimensioni economiche limitate (o divenute irrисorie).

La distribuzione per aree geografiche delle Ipab è sintetizzabile nei seguenti valori: 61% Nord, 20% Centro, 19% Sud.

Ritenendo tali dati sulle Ipab con le correnti stime sulle associazioni del volontariato è possibile osservare: che, a livello nazionale, ad ogni Ipab corrispondono almeno tre associazioni del volontariato.

Volendo, ulteriormente e in via di approssimazione, confrontare i « numeri » delle Ipab con quelli delle fondazioni private (originaria-

mente riconosciute come tali) operanti nel settore assistenziale (poche centinaia nel censimento CIRIEC del 1972) e con quelle delle fondazioni private riconosciute dalle Regioni nel periodo 1972-1996 (circa cinquecento) e con quelli delle stesse Ipab, di tipo non associativo, depubblicizzate nel periodo 1990-1996 (alcune centinaia) si ottiene, invece, un rapporto di più di quattro Ipab per ogni fondazione privata assistenziale.

Esprimendo, viceversa, il rapporto complessivo tra Ipab (intese come settore pubblico locale dell'assistenza, esclusi i comuni e le loro « istituzioni » di cui alla legge n. 142 del 1990) e organismi « non profit » assistenziali, la proporzione numerica dovrebbe assestarsi su una Ipab ogni quattro « non profit ».

Ma il problema centrale non è, ovviamente, quello del numero degli enti pubblici o privati, sebbene quello dei rapporti tra i due settori:

in termini di volume di prestazioni assistenziali rese (oltreché in termini di qualità delle stesse);

in termini di dimensioni « aziendali », di dati economico-finanziari ed occupazionali;

in termini di dimensioni « patrimoniali » (e, per le Ipab, di patrimoni da reddito, non destinati, in quanto tali, alla prestazione di servizi).

5.5.3 Ipotesi di riforma delle Ipab.

Dalla suesposta storia istituzionale delle Ipab, possono derivarsi le attuali *alternative di riforma* delle Ipab:

a) estensione alle Ipab di tutto o parte del regime fiscale agevolato delle ONLUS (Organizzazioni non lucrative di utilità privata), al fine di non deprimere ulteriormente l'efficienza delle istituzioni pubbliche;

b) introduzione di principi e modalità gestionali miranti ad una « aziendalizzazione » delle Ipab, mantenute nell'area pubblica in forma attenuata (enti di rilievo pubblico), con affidamento della gestione a dirigenti professionali (tipo « manager » delle USL), sottoposti alle direttive degli organi di amministrazione e con drastica riduzione dei controlli di tipo amministrativo-contabile (permanendo, peraltro, i controlli sulla gestione del patrimonio immobiliare);

c) adozione di modelli organizzativi « aziendali » differenziati, attraverso una classazione delle Ipab (che restano sempre enti pubblici locali) per dimensione e/o per funzioni (con risultati pratici probabilmente analoghi anche riguardo a parametri alternativi: le funzioni di ricovero corrispondono quasi sempre alle grandi/medie dimensioni);

d) trasformazione in « fondazioni private » delle sole Ipab dotate di adeguato patrimonio o di congrua struttura (e conseguenziale estinzione/fusione ovvero trasformazione in « fondi » vincolati, gestiti dalla pubblica amministrazione locale, delle restanti Ipab di piccole o irrisorie dimensioni);

e) privatizzazione generalizzata di tutte le Ipab da ricomprendere in una riforma del libro I del codice civile, assieme ad altri enti privati di utilità sociale, in un terzo genere di enti privati civilmente riconosciuti, intermedio tra le associazioni e le fondazioni.

Conclusivamente, con riguardo alle opzioni di riforma sul tappeto, sembra ipotizzabile, proiettando le vicende decorse, che la via della privatizzazione generalizzata legislativa (statale) non sia facilmente perseguibile, perché spesso sussiste conflitto di interessi a cagione di previsioni statutarie che compongono i consigli di amministrazione delle Ipab con maggioranze di rappresentanti eletti dai consigli comunali (organi a dominanza delle forze politiche locali) e perché l'esperienza italiana delle privatizzazioni delle imprese pubbliche insegna (almeno sino ad ora) che esse si realizzano solo dove è immediato il *rendimento finanziario* dell'operazione; ma che, al contrario, possa minimalisticamente conseguire ulteriori fattivi risultati la « privatizzazione amministrativa » (e, in minor misura la « privatizzazione giudiziaria »), quando il c.d. « spessore storico » dei gruppi di cui l'istituzione è esponentiale sia, nonostante tutto, rimasto forte; che, infine, alternativamente, enucleando dal *genus* indistinto dell'Ipab-ente pubblico assistenziale, categorie funzionalizzate e dimensionate (ossia specifiche forme di *enti assistenziali locali* di lata rilevanza pubblica) sia possibile varare neo-Ipab aziendalizzate (quasi *non profit*), in grado di effettivamente concorrere con il « terzo settore », nell'erogazione di prestazioni assistenziali adeguate all'attuale domanda sociale.

La riforma delle Ipab resta esposta:

al rischio di dichiarazione delle illegittimità costituzionale dell'esproprio degli originari interessi fondatori (Sent. Corte Costituz. n. 173 del 1981, riguardo alla comunalizzazione per assorbimento);

al pericolo di sanzione della mancata de-pubblicizzazione degli enti a base associativa, promossi o amministrati da privati (Sent. Corte Costituz. n. 396 del 1987);

alle pressioni delle rappresentanze negli organi amministrativi di interessi locali statutariamente riferiti ad Ipab pur a struttura istituzionale (non associativa).

La riforma delle Ipab non può, peraltro, neppure percorrere — per tutti gli enti — la strada della tendenziale assimilazione alle neo-nate ONLUS e, quindi, la soluzione del mantenimento nell'area pubblica sotto forma attenuata, in quanto l'eventuale trasformazione in « enti di rilievo pubblico » (quasi un ritorno alle origini) potrebbe valere solo nei casi in cui i rispettivi « fondi di dotazione » abbiano referenti al di fuori degli enti stessi, siano persone private o soggetti religiosi inclusi nella base associativa o poteri pubblici locali che partecipino alla gestione.

Vale, tuttavia, la circostanza che *per tutte le Ipab* — quelle funzionanti e potenzialmente de-pubblicizzabili; quelle esistenti solo come nome e come patrimonio e, quindi, concentrabili nel Comune o nell'ASL; quelle funzionanti e « difese » nella loro autonomia (statu quo) dalle rappresentanze di originari interessi e/o di interessi partecipati delle comunità locali — si pone l'esigenza (e la possibilità

pratica) di evidenziare: a) le « funzioni assistenziali » (svolte o non svolte); b) la situazione patrimoniale, distinguendo i beni immobili e strumentali allo svolgimento delle attività assistenziali dai beni immobili (teoricamente) destinati a produrre reddito.

È ovvio che una previa indagine statistica nazionale — dedicata alla formulazione di articolate disposizioni legislative quadro, con criteri di classificazione delle Ipab revisionande, per dimensioni o tipo di attività — non è ipotizzabile oggi, quando è in corso di definitiva attuazione il conferimento di funzioni alle Regioni ed enti locali.

Può, peraltro, prospettarsi, nella legge quadro (in alternativa alla disposizione che ribadisce il vincolo di destinazione dei patrimoni delle Ipab coerentemente con le finalità istituzionali), un *intervento mirato* che — facendo salve le procedure amministrative delle regioni o giurisdizionali di depubblicizzazione, nonché le eventuali procedure di assorbimento nei Comuni e nelle ASL — realizzi, comunque, la immediata separazione, nelle amministrazioni delle Ipab, della gestione dei servizi assistenziali rispetto alla gestione dei patrimoni destinati a produrre reddito; e che, a partire all'esercizio finanziario 1999, affidi obbligatoriamente ad una entità organizzativa unica per ciascuna regione (s.p.a. od agenzia) l'incarico di gestire, in forma economica e professionale, in nome e per conto delle Ipab infraregionali, tutti i rispettivi beni immobili (e le eventuali aziende) che non siano utilizzati come struttura funzionale per l'erogazione dei servizi diretti e propri di ciascuna Ipab.

In tal modo — oltre a porre le basi per un *censimento aggiornato dei patrimoni delle Ipab* e una sicura *crescita della redditività dei patrimoni* commassati — si potrebbe, sin d'ora, accompagnare tale devoluzione della gestione dei patrimoni (suscettibili di ottimale futura dismissione) con disposizioni legislative che alleggeriscano i controlli di tipo amministrativo-formale pertinenti allo svolgimento dei servizi assistenziali.

Si darebbe, così, concreto avvio alla risoluzione del problema storico-legislativo delle Ipab: da un lato accelerando, quando ne sussistano i requisiti, le opposte vie di *riduzione* del problema attraverso la depubblicizzazione e l'assorbimento nei poteri locali (con restituzione, s'intende, dei relativi patrimoni, all'autonomia privata o agli enti locali); e, dall'altro, *mettendo alla prova — senza la vischiosità indotta dalla gestione clientelare dei patrimoni immobiliari — le effettive possibilità funzionali di istituzioni « radicate » nella realtà delle comunità locali* e dotate di uno specifico « spessore storico ». In questo modo, davvero, le Ipab residuali, potrebbero assumere (o riassumere) un ruolo equivalente e parallelo a quello dei più recenti organismi *non profit*.

6. Prospettive per gli organismi *non profit* nella riforma del sistema assistenziale italiano.

6.1 Possibili campi di assistenza pubblica « mercatizzabili »: concorrenza tra organismi *non profit* ed iniziative *for profit*, nel settore assistenziale italiano.

A favore della tesi che il ricorso a una produzione dei servizi di pubblica utilità da parte di organizzazioni private senza scopo di lucro

possa determinare effetti positivi, come si è visto, sono stati adottati diversi argomenti. Basti pensare ad esempio alla possibilità per le organizzazioni *non profit* di attrarre risorse aggiuntive dal settore privato sotto forma di donazioni, ridurre asimmetrie informative per i consumatori, utilizzare lavoro volontario e remunerare il fattore lavoro ad un livello inferiore a quello privato orientato al profitto, fornire infine incentivi ai lavoratori che migliorino l'efficienza organizzativa e produttiva. D'altro canto, va anche ricordato come l'efficienza del settore *non profit* possa trovare limiti significativi nella difficoltà di ricambio del gruppo dirigente, nella possibilità di abusi, nell'impossibilità di accedere in modo adeguato al mercato dei capitali. Un punto di debolezza del settore *non profit* riguarda, infatti, la scarsa elasticità dell'offerta di servizi sociali da parte degli enti *non profit* alle variazioni della domanda, dovuta al fatto che tali soggetti — per definizione — non hanno accesso a capitale di rischio.

Si è visto, come il ruolo dei poteri pubblici locali come gestori dei servizi sociali sia stato, in tempi recenti, ridimensionato dalle esigenze di contenimento della spesa e del debito pubblico, che hanno posto seri limiti alle possibilità di espansione delle prestazioni di servizi.

I limiti del mercato dei « servizi alla persona », invece, sono emersi da un lato nell'incapacità del settore privato di soddisfare le nuove domande di beni e servizi più personalizzati, a maggior contenuto di informazione, comunicazione e cultura simmetriche e, dall'altro lato, nel venir meno di un modello che unisca crescita della produzione e crescita dell'occupazione.

Nello spazio lasciato aperto dalle rigidità del mercato e dello Stato si sono, quindi, *allargate le attività di terzo settore*, offrendo nuovi beni, nuove prestazioni di servizi, nuove possibilità di occupazione. In alcuni casi si è trattato di iniziative « complementari » allo sviluppo di nuove attività sia pubbliche che private. In altri casi lo sviluppo di attività di terzo settore ha avuto un carattere « sostitutivo » di servizi in precedenza forniti dal settore pubblico o di attività di mercato.

In questo contesto gli aspetti che maggiormente determinano lo sviluppo del terzo settore, quelle che ne alimentano il dinamismo e ne assicurano la specificità, sono quelli legati alle *nuove attività orientate verso bisogni sociali e domande di mercato insoddisfatte*, in guisa tale da stimolare indirettamente anche nuovi servizi e nuove produzioni da parte del settore pubblico e delle imprese. Secondo Pianta⁹⁰, è questo l'elemento caratterizzante del terzo settore, in termini di *innovazioni organizzative ed istituzionali*. Inoltre, in termini di occupazione, queste nuove attività tendono a risultare in incrementi netti di posti di lavoro.

Altre attività — come detto — vengono svolte dal terzo in posizione di supplenza o sostituzione di altre già svolte dal settore pubblico o dal mercato.

In questo caso, ovviamente, contano di più le innovazioni « di processo », cioè di riorganizzazione dei servizi per esigenze di efficienza e le innovazioni organizzative che valorizzano i vantaggi comparati delle istituzioni del terzo settore rispetto a quelle pubbliche e

⁹⁰ M. Pianta, cit.

alle imprese private *for profit*. C'è spazio anche per *innovazioni nella qualità e personalizzazione dei servizi* erogati dal terzo settore in sostituzione dello Stato, ma esistono per altro verso pure rischi, per le *non profit*, di peggioramento delle prestazioni per gli utenti a causa delle pressioni per la omogeneizzazione dei servizi.

Il terzo settore presenta potenzialità migliori nel campo dei *servizi assistenziali* (ad esempio asili e assistenza agli anziani) più che nel settore della sanità e dell'istruzione quando opera in sostituzione delle funzioni centrali dei servizi pubblici finora offerti in modo inadeguato dai sistemi di *welfare* pubblici.

Le attività di sostituzione possono, infatti, risultare in assenza di innovazioni di qualità un semplice spostamento di addetti del settore pubblico al terzo settore, senza alcun incremento di posti di lavoro e, soprattutto, senza nessun beneficio per gli utenti.

Nel campo del *welfare*, secondo Pianta⁹¹, si presenterebbe la possibilità di nuovi posti di lavoro, qualora venissero introdotte le politiche di detassazione comportanti la deducibilità delle spese sostenute dai cittadini per alcune attività sociali e assistenziali. Questa misura fiscale potrebbe essere particolarmente efficace per la promozione di nuove cooperative sociali, per l'assistenza domiciliare, per gli asili, per gli interventi a favore di alcune fasce sociali particolarmente esposte: portatori di handicap, sofferenti psichici, ecc.. Non si tratterebbe, in questi casi, di incentivare la sostituzione del servizio pubblico, né di provocare interventi di maggior spesa pubblica, ma soprattutto rendere possibile e conveniente la soddisfazione, da parte di organismi *non profit*, dei bisogni sociali che già esprimono una domanda di mercato.

« Vi sono crescenti problemi di disuguaglianza nella distribuzione dei redditi e delle risorse disponibili, disoccupazione e lavoro a bassa produttività, fame e malnutrizione, inadeguato accesso all'istruzione, alla sanità, ad altri servizi sociali, iniqua disponibilità della casa e di altri beni, inadeguata sicurezza personale per molti, disuguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali. Per combattere la povertà in modo attivo ed efficace vengono proposte diverse strategie che espandano le capacità delle persone che vivono in povertà di migliorare le loro risorse umane; diffondano le risorse disponibili per soddisfare i bisogni essenziali; proteggano i disoccupati, i disabili, gli ammalati mentali, le donne in maternità, i vecchi; rafforzino il ruolo della famiglia nel perseguimento del *well-being* dei suoi membri; mobilitino tutti i soggetti (pubblici e privati) che possono dare un contributo efficace »⁹². Si ritiene che per il perseguimento dello sviluppo sociale, combattere la povertà, creare occupazione, è necessario, ma non sufficiente, perché sussiste l'esigenza di perseguire anche altre politiche sociali.

Si tende, pertanto, a porre l'accento su un insieme di istituzioni, produttori beni e servizi distribuiti e non per il tramite dei mercati, che sarebbero *non profit* nel senso che non distribuiscono « residuo »,

⁹¹ M. Pianta, cit p. 11.

⁹² L. Frey Il ruolo del volontariato nella lotta all'esclusione sociale, in *Economia pubblica*, n. 4/1997.

né in forma esplicita né in forma implicita (attuale o potenziale), all'interno o all'esterno dell'istituzione.

Le istituzioni *non profit* aventi natura privata (nel senso di avere autonomia di decidere e realizzare iniziative finalizzate al soddisfacimento prevalente di bisogni/interessi di specifici individui o gruppi sociali), si distinguono nettamente da quella parte di *settore privato*, latamente inteso, composta da istituzioni che si muovono in una logica prevalente di profitto, inteso come « residuo netto » percepito da chi controlla i processi produttivi e distribuito a soggetti interni o esterni all'istituzione produttiva.

Nelle istituzioni *non profit* operano normalmente volontari in senso stretto, cioè lavoratori non retribuiti e lavoratori (semi-volontari) che possono anche accettare retribuzioni al di sotto di quelli vigenti sul mercato del lavoro per posti equivalenti. Nelle organizzazioni *non profit* dotate di una struttura organizzativa più robusta, tale da permettere la competizione sui mercati e lo sviluppo produttivo delle risorse umane, naturali e materiali via via impiegate, possono non mancare quote tutt'altro che irrilevanti di lavoratori (specialmente con caratteristiche professionali piuttosto elevate) con retribuzioni non lontane da quelle di mercato.

Le istituzioni produttive del terzo settore possono, pertanto, presentare condizioni di costo per unità di prodotto mediamente più favorevoli (soprattutto se vengono evitati eventuali problemi di « economie di scala » o « esterne »), per l'incidenza di minori costi unitari sia del lavoro, sia con riguardo ad altre risorse produttive impiegate.

Nel settore assistenziale italiano possono, senz'altro ravvisarsi degli spazi mercatizzabili, ossia dei comparti dove le organizzazioni assistenziali *non profit*, efficacemente gestite con criteri *manageriali*, possano svolgere la propria attività in aggiunta o in sostituzione dello Stato.

Tra i settori dove potrebbero assumere rilievo principale le organizzazioni *non profit*, non sembra, viceversa, rientrare la sanità, almeno in Italia, per i contenuti tecnologici avanzati ed i costi che, spesso, le comportano le relative strutture.

D'altra parte, anche per la delicatezza delle attività da svolgere nel settore genericamente assistenziale, le organizzazioni *non profit* dovrebbero assicurare e maturare una crescente *competenza specifica*, da congiungere alla peculiare loro *azione solidaristica*.

Il processo di privatizzazione nel settore dei servizi sociali dovrebbe, peraltro, riguardare anche « nuovi » tipi di bisogni determinati dall'esigenza di fronteggiare, ad esempio, il crescente isolamento sociale degli appartenenti alla terza età, e dalla domanda di consultori a favore di « gruppi marginali » presenti nella società (quali i tossicodipendenti, i portatori di handicap, i lavoratori stranieri in stato di disagio).

Si tratta di campi di attività e di intervento assistenziali in cui le organizzazioni *non profit*, dovrebbero naturalmente ricavare un loro preciso spazio rispetto alle altre strutture pubbliche e private: case di cura per anziani e portatori di handicap; servizi a persone affette da problemi sanitario-sociali; servizi di pasto a domicilio; consultori familiari; consultori per alcolisti e tossicodipendenti. Va ripetuto, al

proposito che l'intervento pubblico diretto in settori, come la scuola e la sanità, sembra tuttora dover assumere un ruolo principale.

La crescita del terzo settore nel campo dei servizi sociali⁹³ non deve essere, insomma, l'effetto della ritirata dello Stato, ma deve combinarsi con la difesa di *welfare state* europeo e con la riqualificazione e il miglioramento dei servizi pubblici esistenti.

I settori assistenziali nei quali è, dunque, ipotizzabile il raggiungimento, da parte degli organismi *non profit*, di una posizione significativa possono, così, essere individuati:

- nelle case di riposo e abitazioni protette;
- negli asili nido;
- nei settori assistenziali innovativi:
- assistenza domiciliare agli anziani;
- istituti per anziani e per handicappati;
- servizi a persone affette da problemi sanitario-sociale;
- consultori per alcolisti e tossicodipendenti;
- istituti per minori in stato di disagio;
- servizi di pasto a domicilio;
- consultori familiari.

Le singole organizzazioni *non profit*, per poter raggiungere una posizione di rilievo sul settore dei servizi assistenziali, dovranno presentare una struttura complessa, nel senso di possedere un *elevato grado di professionalità* (non può ad esempio essere affidata la cura degli anziani, dei bambini abbandonati a persone totalmente prive di tecniche di assistenza) sia in campo medico che sociologico (medici, infermieri, psicologi, assistenti sociali, ecc.). Se non vi sono figure professionali come soci o come dipendenti di un'organizzazione assistenziale *non profit*, questa per poter assicurare la fornitura di un « nuovo » servizio altamente qualificato, soprattutto se opera in via alternativa al mercato o allo Stato, sarà costretta a procurarsi una consulenza continua di risorse professionali, a prezzi di mercato e, quindi con assoluta necessità di assorbirli in una organizzazione ottimale di tutte le altre risorse.

L'esperienza americana ed inglese mostra chiaramente come l'aumento dei proventi derivanti dalla vendita di servizi abbia coinciso nelle organizzazioni *non profit* con la maggiore influenza acquisita dal *management* sia sul personale professionale che sui volontari, e con l'adozione di vasti programmi di ristrutturazione interna che privilegiano l'efficienza e la standardizzazione di tipo assistenziale — rivolti alle fasce più deboli ed insolventi — a favore di interventi rivolti ad una clientela (sia pubblica che privata) dotata di maggiore potere d'acquisto.

⁹³ M. Pianta cit.

In conclusione l'organizzazione assistenziale *non profit* italiana per poter validamente competere anche sul settore dei servizi assistenziali dovrà possedere:

elevata capacità strategica di individuazione delle fasce di mercato dei bisogni;

gestione manageriale;

capacità tecnologica per adeguarsi ai tempi, sia se opera in competizione con i servizi pubblici e con il mercato, sia se di fatto opera da sola;

elevato livello professionale del personale;

competitività sul mercato;

motivo ideologico o religioso piuttosto spiccato (*mission*) per potersi avvalere di volontari a tutti i livelli.

Più che di *organizzazioni non profit* si dovrebbe, quindi, parlare di vere e proprie *aziende non profit* che fornirebbero un prodotto assistenziale, caratterizzato da sinergie, professionalità, organizzazione, qualificazione.

6.2 Compresenza di servizi assistenziali a gestione pubblica e di attività assistenziali « abilitate » o « agevolate »: un possibile quadro di riferimento per l'azione degli organismi non profit.

La riforma dell'assistenza sembra, correttamente, indirizzarsi (ved. testo unificato redatto dall'on. Signorino) ad affrontare e risolvere due problematiche di fondo:

a) il passaggio dall'appartenenza alla cittadinanza, posto che il modello universalistico è necessariamente selettivo;

b) il passaggio dal sistema dei trasferimenti ai servizi.

In questo contesto e con riferimento anche al nuovo sistema di Stato federale proposto dalla Commissione bicamerale deve essere assunto come dato di base la compresenza di servizi assistenziali (prevalentemente di tipo tradizionale) a gestione pubblica (quanto meno in attesa di una loro progressiva privatizzazione) come attività assistenziali « abilitate » o « agevolate » tanto dal comparto « volontariato » quanto dal comparto *non profit* per così dire « aziendale », caratterizzato da maggiori e più complesse strutture organizzative (e con vocazione alla produzione di servizi per « nuovi bisogni »).

L'introduzione di alcune forme di competizione tra soggetti pubblici e *non profit* nelle pratiche di affidamento dei servizi di *welfare* avrebbe, probabilmente, nel nostro Paese la funzione di premiare la capacità storica e le potenzialità dimostrate da molte organizzazioni *non profit* di elevare la qualità dei servizi senza causare un aumento eccessivo della spesa pubblica, o di consentire un risparmio di denaro

pubblico senza che a questo corrisponda un significativo deterioramento dei servizi prestati⁹⁴.

Suscita, peraltro, perplessità l'esistenza di una tendenza alla formazione — soprattutto con la possibile irruzione mascherata nell'area della solidarietà di organismi spuri — di una vera e propria deregolazione del rapporto di lavoro, che occorrerebbe contrastare definendo un'apposita « rete di garanzie » per gli operatori del terzo settore⁹⁵.

Maggiori perplessità emergono se consideriamo l'ipotesi alternativa che l'incentivazione del terzo settore debba procedere di pari passo con lo sviluppo di un mercato privato dei servizi di *welfare*. Ma vi è chi sostiene che, comunque, una volta rese autonome ed in grado di operare a tutto campo, in concorrenza con le imprese *profit*, le organizzazioni *non profit* dimostrerebbero di saper coniugare al meglio efficienza ed utilità pubblica⁹⁶.

Peraltro, non può essere sottaciuta la circostanza che la diffusione di un mercato sociale possa richiedere una capacità di regolazione pubblica ben lontana dalla *performance* cui è abituata la nostra amministrazione pubblica.

Per garantire, quindi, che la compresenza di servizi assistenziali a gestione pubblica, a gestione *non profit* e a gestione privata *for profit*, non si riduca ad una mera spartizione amministrativa a priori, ma viceversa realizzi una correzione dei fallimenti del mercato e dello Stato, si rende opportuno, da un lato, costruire un maggior coordinamento e uno stile relazionale concertativo tra terzo settore ed ente pubblico e, dall'altro, accompagnare l'apertura dei mercati sociali con una maggiore qualificazione dei compiti regolativi dell'amministrazione e con l'ampliamento della gamma degli strumenti della competizione.

In questa prospettiva di aumento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema di *welfare* è ipotizzabile — con riguardo all'ipotizzata interazione di attività amministrative regolatrici e di strumenti di incentivazione automatica della competizione — la sostituzione alcune prestazioni assistenziali monetarie, erogate dall'amministrazione statale centrale, non già con servizi in natura forniti dagli apparati assistenziali pubblici locali, ma con *vouchers* o « buoni servizio » che il cittadino assegnatario, attraverso una libera opzione, possa trasformare in una effettiva « domanda » di servizi alla persona, dando così voce e potere all'utenza e per questa via (non amministrativa) determinare effetti positivi del mercato⁹⁷.

⁹⁴ C. Ranci, Non solo *nonprofit*, in *Impresa sociale* n. 25/1996.

⁹⁵ P. Revelli *La sinistra sociale*, Torino, 1997, 178 ss.

⁹⁶ C. Borzaga *Sviluppare un'offerta privata di servizi di welfare*, in *Impresa sociale* n. 22/1995.

⁹⁷ E. Morley-Fletcher, *Rinnovamento dello stato sociale, ruolo del terzo settore, specificità del volontariato* in *Volontariato oggi* lug.ag. 1997, n. 5.

7. Bibliografia.

- (1972) — Atti convegno « Tutela della personalità nelle formazioni sociali », Venezia, 1972.
- (1976) — Associazionismo, regione, enti locali. Atti Convegno reg. Bologna 1.2.1975, Bologna, 1976.
- (1977) — Assistenza, in *Annuario 1978 delle autonomie locali*, Roma 1977.
- (1985) — Atti convegno « Potere, poteri emergenti e loro vicissitudini nell'esperienza giuridica italiana », Padova, 1986.
- (1988) — Solidarietà e sviluppo: volontariato, associazionismo sociale e cooperative di solidarietà sociale. Atti della I Conferenza Nazionale. Quaderni di vita italiana, 1988, aprile — giugno.
- (1995) — Atti convegno « Quali spazi per le imprese private con finalità sociale? Nodi e prospettive alla luce del progetto di legge di riordino della normativa fiscale », Padova, 25.11.1995, *Non Profit* 1/96.
- (1995) — Atti convegno « Le organizzazioni senza scopo di lucro (Non-profit organizations), Stresa, Ott. 1995, Giuffrè, Milano, 1996 — Osservatorio Giordano Dell'Amore, Cariplo.
- (1995) — Il tesoro sommerso. Pubblico, privato, terzo settore: vecchi e nuovi protagonisti si contendono la ricchezza dei servizi. *Terziaria*, n. 2, giugno 1995, speciale
- (1995) — Convegno nazionale enti *non profit*: problematiche giuridiche e sociali negli enti *non profit* esercenti servizi di pubblico interesse. S. Giovanni Rotondo, 1995.
- (1995) — Non profit: diritto e management degli enti non commerciali. Rimini 1995.
- (1995) — Dossier: gli enti non profit. in *Il Sole-24 ore* 20 settembre 1995.
- (1996) — Dossier sul « non profit ». *Mondo economico* 13 maggio 1996.
- (1996) — Non profit: Compagnia delle Opere. in suppl. al *Corriere delle Opere*, 1996, marzo, n. 2.
- (1996) — Gruppi sociali e associazioni nel sistema nordamericano, in *Le associazioni non riconosciute* 1996.
- (1998) — Dossier — Guida alle riforme fiscali: le agevolazioni per il *non profit*. (*Il Sole-24 ore*, gennaio 1998).
- AA.VV. (1990) Guida al volontariato italiano, DIT, Dizionario tematico delle leggi, Torino, 1990.
- (1994) Dibattiti (Istituto Sieroterapico Milanese, Superamento della personalità giuridica nella giurisprudenza di merito, Capacità mobiliare dei comitati), in *Contratto impresa*, n. 3/1994.
- (1994) Contributi aziendali allo studio delle organizzazioni *non profit*, Working Paper n. 3, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Università Bocconi, Ottobre 1994.
- Equità ed efficienza per un nuovo stato sociale, in *TUTELA* (Trimestrale di politiche sociali), 3-4, Anno IX, Settembre-Dicembre 1994.
- (1996) Guida operativa per l'amministrazione degli enti non commerciali, Credito Artigiano e Centro Ambrosiano, Milano, 1996.

(1996) *L'autonomia delle I.P.A.B.: storia, problemi, prospettive*. Atti del Convegno di Studi, Consiglio degli Orfanotrofi e del Pio Albergo Trivulzio, Milano, Maggio 1995, Maggioli Ed. 1996.

(1997) *welfare municipale e mutualismo popolare*. Milano 1997.

ACCATTATIS V. (1976) *Istituzioni e lotta di classe. Dalla crisi dello stato al sorgere dello stato assistenziale*. Milano, 1976.

ACCONCIA P. (1982) *Il nuovo assetto dei servizi di assistenza sociale alla verifica della Corte costituzionale*

(nota a C. Cost. 30.7.1981, n.173, C. Cost. 30.7.1981, n.174), in « Il diritto del lavoro », 1982,5,II,318-326.

ACERBI A. (1980) *La nuova incognita nell'equazione Stato-Chiesa-Assistenza*, in Regno, 1980, 8, 179.

ADORNO L. (1994) *Gli enti senza scopo di lucro — Profili giuridici, economici e sociali nella Repubblica Argentina*, Convegno Università Bocconi, Milano, 1994.

AGNELLI G. (1994) *Costruire la società civile. Ruolo e dimensione del settore « non profit » in Italia in una prospettiva mondiale*, Convegno Fondazione Agnelli, Torino, Novembre 1994.

AGOSTINI F. (1957) *Natura e disciplina delle società di mutuo soccorso*, in Riv. giur. lav., 1957, II, 505.

ALASIA G. ET AL. (1975) *Assistenza, emarginazione e lotta di classe*. Milano, 1975.

ALBERTI A. (1994) *Le organizzazioni non governative: ruolo e problematiche della cooperazione allo sviluppo*, in Non profit n. 0/94.

ALESSI N. (1966) *Assistenze varie alle quali sono chiamati i Comuni*, Milano, 1966

ALPA G. (1988) (a cura di) *Le fondazioni: tradizione e modernità*. Materiali. (Padova 1988).

(1989) (a cura di) *Le associazioni: profili attuali (1972-1988)* in « La nuova giurisprudenza civile commentata », 1989, p. 381.

(1993) *Note sulla riforma dello statuto giuridico dei partiti politici*, in Pol., Dir., 1993, p. 102.

AMIRANTE T. (1994) *Associazioni non riconosciute socie di società di capitali*, in Le Società n. 6/94.

AMBROSINI G. (1910) *Trasformazione delle persone giuridiche, con particolare riguardo alle istituzioni di beneficenza*, Torino, 1910-1914.

AMBROSINI M. (1994) (a cura di): *L'Efficienza della Solidarietà, Vita e Pensiero*, Milano, 1994.

(1994) *Forme e processi della solidarietà organizzata. Una ricerca sulle organizzazioni del terzo settore prima parte*, in RIVISTA DELLA COOPERAZIONE, n. 18, Settembre-Ottobre, 1994.

(1995) *Crisi dello Stato sociale, terzo settore e volontariato*, in Aggiornamenti sociali, 1995, 707.

AMORTH A. (1978) *Il « principio personalistico » e il « principio pluralistico »: fondamenti costituzionali della libertà dell'assistenza*, in Iustitia, 1978, 416-436.

ANDREANI A. (1979) *Assistenza e volontariato tra libertà dell'assistenza e riforma sanitaria*, in Dir. e soc., 1979, 3,601-617.

ANDREAUS M. (1996) *Le aziende non profit. Circuiti gestionali, sistema informativo e bilancio d'esercizio*. Milano 1996.

ANELLO P.-RIZZINI BISINELLI S. (1994) *Privatizzazione delle casse di risparmio: ultimo atto?*, in Le società, n. 12/1994.

(1995) *Fondazioni bancarie: verso un definitivo riassetto*, in Le società, n. 6/1995.

- ANGELICI C. (1993) *Società unipersonali: l'esperienza comparatistica*, in *Le società*, 1993, p. 893 ss.
- ANGELONI F. (1994) *Liberalità e solidarietà. Contributo allo studio del volontariato*. Padova 1994.
- ANHEIER H.K., SALAMON L.M. (1996) *Il settore non profit: una nuova forza globale*, in *Impresa sociale* n. 29 1996.
- ANIASI A. (1960) *Riforma degli enti comunali di assistenza e delle altre istituzioni pubbliche di assistenza*, in *Amm. Loc.*, 1960, 138-139.
- ANTHONY R.N.-YOUNG D.W. (1992) *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*, Milano, Mc Graw-Hill, Libri Italia, 1992.
- ANTONINI G. (1994) *Gli enti non commerciali e gli acquisti infracomunitari*, in *Non profit*, n. 0/94.
- ANTONY R., YOUNG D.W. (1992) *Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit*. Milano 1992
- APICELLA A. (1950) *La legislazione vigente sulle istituzioni di assistenza e beneficenza pubbliche*. Trento, 1950.
- ARDIGO' A. (1981) *Volontariato, welfare state e terza dimensione*, in *La ricerca sociale*, n. 25 1981.
- (1997) *Riflessioni sui mutamenti intervenuti e in corso in questo decennio nella legislazione e nella cultura del terzo settore e in particolare nel volontariato*, in Osservatorio naz. volontariato, incontro 8 ottobre 1997.
- ARDIGO' A., COLOZZI I. (1990) *Conoscere il volontariato: bilanci e prospettive della ricerca sociologica*, in *La ricerca sociale*, 1990, n. 42
- ARDUINI S. (1996) *Le aziende non profit. Il controllo dell'efficacia e dell'efficienza*. Giappichelli Torino 1996.
- AREL (1984) *Fondazioni e libertà*. Roma 1984.
- ARTIOLI BONATI P. (1994) *Le delibere degli enti non profit*, Working Paper n. 1, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Università Bocconi, Ott. 1994.
- ARTONI R. (1996) (a cura di) *Gli enti non profit: profili tributari*. Cedam, Padova 1995.
- ARTONI R., RANCI ORTIGOSA E. (1989) *La spesa pubblica per l'assistenza in Italia*. Milano 1989
- ASCANI F., MASERA C. (1983) *Associazioni, fondazioni, comitati. Guida pratica legale-fiscale*. Milano 1993
- ASCARELLI T. (1959) *Personalità giuridica e problemi delle società*. in *Problemi giuridici*, Milano, 1959, 233
- ASCIUTTO M. (1994) *Legislazione sanitaria e socio-assistenziale: evoluzione storica e normativa nazionale e siciliana a confronto*. Palermo 1994
- ASCOLI U. (1985) *Volontariato organizzato e sistema pubblico di welfare: potenzialità e limiti di una cooperazione*. in *Democrazia e diritto*, 1985, 5, 110
- (1985) *welfare state e Azione Volontaria*, in *STATO E MERCATO*, 1985, 13, pp. 111-158.
- (1987) *Azione volontaria e welfare state*. Bologna 1987
- (1995) *Terzo settore e società in Italia*. Roma 1995
- ASCOLI U., PASQUINELLI S. (1993) *Il welfare mix*. Milano 1993
- AURICCHIO (1958) *Associazioni (dir. civ.)*. in *Enc.dir.*, III, 1958, II, 873
- A.A.I. (1953) (Amm.ne Aiuti Internazionali) — *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma, 1953

- (1960) *Giornate di studio sull'amministrazione dei servizi sociali*, Roma, 1960
(1965) *Legislazione assistenziale*. Milano, 1965
(1969) *Le Regioni a statuto speciale e l'assistenza sociale*. Roma 1969
A.N.E.A. (1976) *Libro bianco sull'assistenza in Italia* (a cura del CENSIS). Roma 1976
- BACCARI R. (1960) *Le associazioni cattoliche non riconosciute nel diritto italiano*. (Milano 1960)
(1988) *Associazione: VII) associazioni ecclesiastiche, VIII) associazioni laicali*. in Enc. giur. Trecc., III, Roma, 1988
- BACCHIEGA A. BORZAGA C., (1997) *L'analisi economica delle organizzazioni nonprofit: limiti degli approcci tradizionali e possibili sviluppi*, mimeo, 1997, p. 2
- BALBONI E. (1980) *L'attuazione del pluralismo sociale*. in Vita e pensiero, 1980, 12, 60
- BALDASSARRE A. (1996) *Il ruolo del settore non profit nello Stato sociale contemporaneo*. in Il risparmio, 1996, 1, 3-11
- BALOCCHI E. (1967) *La qualificazione di povertà nel diritto amministrativo*. (Milano 1967)
(1988) *La legge toscana sul volontariato (7..5. 1985 n.8)* in « Studi in ricordo di Enzo Capaccioli », Mi, 1988, 17
- BANDINELLI M. (1958) *Servizi assistenziali e servizi elettorali del Comune*. Firenze, 1958
- BARBA A. (1995) *La normatività della fondazione*, in Riv. del dir. civile, 1995, II, p. 417 ss.
- BARBETTA G.P. (1991) *Sui rapporti tra ente pubblico e imprese senza fine di lucro*. in Impresa sociale, n. 2 1991
(1994) *Le dimensioni economiche del settore non profit in Italia*. Progetto internazionale di ricerca. in Quaderni occasionali n.5, novembre 1994
(1995) *Il settore non profit in Italia e nel mondo*, I Democratici, 9/95.
(1996a) *Senza scopo di lucro: dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*. Il Mulino Bologna 1996
(1996b) *Il settore nonprofit in Italia*. in Impresa sociale, 1996, n. 29, 11
(1997) *La definizione statunitense di non profit sector: qualche suggerimento per l'Italia* in Non profit n.1/1997
- BARBETTA G.P., MORO M. (1997) *Fabbisogno di capitale e gestione finanziaria del settore non profit in Italia*. Mediocredito Centrale, Milano sett. 1997
- BARETTONI ARLERI A. (1976) *Beneficenza pubblica*. in Stato e Regioni (a cura Galateria) Torino 1976
- BARILE P. (1958) *Associazione (diritto di)*. in Encicl. Dir., III, Milano. 1958, 840 ss.
- BARTLETT W. (1994) *La contrattazione nei servizi sociali in Gran Bretagna*, in Impresa sociale n. 14 1994
- BARTOLE S. (1970) *Problemi costituzionali della libertà di associazione*, Milano, 1970
- BASILE M. (1975) *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975
(1982) Gli enti « di fatto », in Trattato dir. privato (Rescigno), 1982, II, 1, 279
(1984) *Associazioni, fondazioni, comitati*, in Riv. dir. civ., 1984, II, 188
(1988) *Associazione: II) associazioni non riconosciute*, in Encicl. giur. Treccani, III, Roma, 1988
(1990) *Associazioni, fondazioni, comitati*, in Riv. dir. civ., 1990, II, 201-228

BASILE M., FALZEA A. (1983) *Persona giuridica (dir. priv.)*, in Enc.diritto, XXXIII, Milano, 1983, 234-276

BASSANINI M.C. (1977) *Servizi sociali, realtà e riforma*. Bologna, 1977

BASSANINI M.C., RANCI P. (1990) (a cura di) *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*, in Quaderni Fondaz. Olivetti, Roma, 1990

BASSI A. (1994a) *Le leggi regionali sul volontariato: un'analisi sociologica*, in LA RICERCA SOCIALE, 1994.

(1994b) *Il terzo settore in Italia. Uno sguardo d'insieme*, in Autonomie locali e servizi sociali, n. 2, 1994

(1995) (a cura di) — *Organizzazioni di successo. Studi di caso di organizzazioni non profit in Italia e in Europa*.

BASSI E. (1961) *Problemi e prospettive degli organi comunali di assistenza e beneficenza*. Roma, 1961

BASSI F. (1961) *Contributo allo studio dell'atto di riconoscimento della personalità giuridica*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1961, 877-916

BAUER R. (1994) *Volontari, volontariato e associazioni in Germania*, in LA RICERCA SOCIALE, 1994, n. 49. Milano 1995

BEGHIN M. (1995) *L'imposizione sul reddito d'impresa degli enti non profit nel progetto di legge concernente le Onlus*, IL FISCO 46/95.

BELTRAMETTI L. (1997) *L'assistenza ai non sufficienti: azione pubblica e meccanismi di mercato*, in CNEL — Gruppo di lavoro Mercato sociale, rapporto n. 1, Roma 1997

BENFATTO S. (1991) *Il volontariato oggi: qualche riflessione sulla legge-quadro*, in Voce delle autonomie n. 5/91.

(1992) *Il volontariato oggi: qualche riflessione sulla legge quadro*, in Studi sociali, 1992, 2, 26

(1993) *Ancora sulle cooperative sociali. Un modello atipico della cooperazione, per la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi*, in Nuova Rassegna, 1993, 528

(1995) *Nuove prospettive nella gestione delle Ipab*, in Non profit n. 2/95.

BENNET J.T., DILORENZO T.J. (1994) *Unhealthy charities*. BasicBooks 1994

BENTIVOGLI F. (1996) *Volontariato, servizi sociali e qualità della vita*. Brindisi: 1996

BENVENUTI F. (1978) *Sopravvivenza ed autonomia delle opere pie aventi finalità religiose*, in « Ius », 1978, 293

BERNE R., SPARROW R. (1996) *Il non profit guida l'innovazione*, in Il sole 24 ore 17 gennaio 1996

BERSANI G. (1972) *Il volontariato nella legislazione italiana*, in Vita e pensiero, 1972, 4, 24

BERTI G. (1965) *L'assistenza agli illegittimi e l'affidamento dei minori, I.S.A.P., Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Firenze 10-12 ottobre 1965*. Milano, 1965

(1982) *Le cooperative nel programma sociale ed economico della Costituzione*, in Ius, 1982, 3, 217

(1993) (a cura di) — *Pubblica amministrazione e modelli privatistici*. Il Mulino Bologna 1993

BERTOLA A. (1966) *Pie fondazioni*, voce in « Novissimo Digesto Italiano », Torino, 1966, 59

- BIANCHI G.(1997) *Il sistema fiscale e gli organismi non profit*, in *Il fisco*, all. « Capire gli organismi non profit », 26/97
- BIANCHI L. (1995) *Organizzazioni di volontariato e diritto di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi*, in *Politica del diritto*, XXVI, n. 1, marzo 1995.
- BIANCHI di LAVAGNA V.-PIROLA G. (1994) *Profili fiscali delle organizzazioni di volontariato*, in *Boll. Trib.*, 15-16 1994.
- BISES B.(1993) *Il trattamento tributario delle organizzazioni private senza scopo di lucro aventi finalità sociali*. in *Economia pubblica*, 1993, 13, 581
- BLASETTI (1948) *L'assistenza sociale e le sue forme storicistiche*, in « Quaderni della rivista italiana di previdenza sociale », Milano, 1948
- BOBBA L. (1993) (a cura di): *Fare Impresa*, Roma, 1993.
- BOBBA L., NANNI A. (1997) *Viaggio nel terzo settore*. Torino 1997
- BOBBIO N.(1975) *Libertà fondamentali e formazioni sociali. Introduzione storica*, in *Pol. Dir.* 1975, 431 ss.
- (1976) *Pluralismo*, in *Dizionario di politica* (Bobbio, Matteucci), Torino, 1976, 717
- BOCCACCIN L. (1992) *Il terzo settore e le organizzazioni non profit*, in *Impresa sociale*, 1992, sett., 17-22
- (1993) *Volontariato e organizzazioni non profit: la dimensione socio-economica del terzo settore*, in *La ricerca sociale*, 49/1993.
- (1993) *La sinergia della differenza. Un'analisi sociologica del settore non profit in Italia*. Milano 1993
- (1994) *L'azione solidaristica organizzata: il « terzo settore » in Italia*, in *Agg. sociali*, 1994, 1, 25
- (1996) *Le organizzazioni di volontariato e la legge quadro n. 286/ 1991*, in *Agg. sociali*, 1996, 1, 39
- BODDA P. (1958) *Assistenza (istituzioni locali)*, in « *Enciclopedia del diritto* » III, Milano,1958, 762
- BOFFANO S. (1996) *Elementi per un'analisi comparata delle erogazioni liberali agli enti non profit*. In *Rass. Trib.*, 1996, 2, 356
- BOGNETTI G. (1989) *Diritti dell'uomo*, in *Dig. disc. priv.- sez. civ.*, V, Torino, 1989, 385
- BOLANGORO R.-BORGINI G.-PEVERELLI M (1997) *Guida pratica al bilancio degli enti no profit*, Milano, Il Sole 24 ore libri, 1997.
- BOLDI A. (1969) *Nuovi orientamenti sull'esenzione dall'imposta nelle società delle opere pie*, in *Dir. e prat. trib.*, 1969, II, 38
- BONFANTE G. (1991) *Legge sul volontariato e cooperative di solidarietà sociale*, in *Le Società* 1991, 1603
- BORTOT M., CARCHEDI F., GIURGOLA L. (1984) *La mutualità volontaria: un'indagine sul campo*. Roma 1984
- BORGONOV I E.(1993) *Elementi di teoria per le aziende non-profit*, Dip. Scienze Economiche, Università di Trento, 1993.
- (1994) *Dalla storicizzazione dei fini e dalla flessibilità dei mezzi con il contributo delle aziende non profit al progresso economico e sociale*, in *Working Paper n. 3*, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Università Bocconi, Ottobre 1994.
- BORZAGA C. (1987) *La cooperazione di solidarietà sociale: prime riflessioni su un settore emergente*, in *Sociologia del lavoro* 1987, n. 30-31
- (1990) *I fallimenti dello Stato: alcune prime considerazioni*, in *Impresa sociale*, n. 0, ottobre 1990.

(1991) *Il terzo sistema. Una nuova dimensione della complessità economica e sociale*. Fondazione Zancan. Padova 1991

(1994a) *La CEE scopre l'imprenditore sociale*, in *Impresa sociale*, n. 14, marzo/aprile 1994.

(1994b) *Stato sociale e « welfare mix »* in *Tutela*, n. 3/4, 1994

(1995a) *Quale welfare ?*, in *Riv. Del vol.*, Maggio 1995.

(1995b) *Sviluppare un'offerta privata di servizi di welfare*, in *Impresa sociale*, 1995, n. 22, 10

(1996) *Quali risorse per il terzo settore*, in *Impresa sociale* n. 29 1996

(1997a) *Stato sociale e politiche del lavoro*, giugno, mimeo 1997,

(1997b) *Il terzo settore: dimensioni, evoluzione caratteristiche e potenzialità*, mimeo, 1997

BORZAGA C., FIORENTINI G., MATAACENA A. (1996) (a cura) *Non profit e sistemi di welfare: il contributo dell'analisi economica*. NIS Roma 1996

BORZAGA C., GUI B., SCHENKEL M. (1995) *Disoccupazione e bisogni insoddisfatti: il ruolo delle organizzazioni non profit*, in Frey L. (a cura) *Disoccupazione e strategie per l'occupazione*, Milano 1995

BORZAGA C., LEPRI S. (1988) *Le cooperative di solidarietà sociale, materiali e letture*. Milano 1988

(1990) *Le cooperative di solidarietà sociale nel Mezzogiorno*. Bologna 1990

BORZAGA C., MATAACENA A. (1993) *Il futuro dei servizi sociali in Italia: il ruolo della cooperazione sociale nei processi di depubblicizzazione*. (Ist. Ital. studi coop. « L. Luzzatti », Roma 1993)

BORZAGA C.-MITTONE L. (1997a) *The multi-stakeholders versus the nonprofit organizations*, Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Economia, Discussion Paper No. 7, 1997.

(1997b) *Il ruolo delle organizzazioni nonprofit multistakeholder nella riforma del welfare state*, mimeo, 1997.

BOSCIA Fe. e Fi. (1969) *Massimario sistematico della giurisprudenza completa sulle IPAB*. Palermo 1969

BOSI P., FERRERA M., SARACENO C. (1997) *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*. in All.1 al doc. base n.3 del Rapporto Commis. Onofri, P.C.M., Roma 1997

BOVOLO M., FORTE F. (1978) *La redistribuzione assistenziale*. Milano, 1978

BOZZI A. (1940) *Assistenza, beneficenza, previdenza*, in « Scritti in onore di S. Romano », Padova, 1940, vol. II, 740

BRAMATO F. (1991) *Le fondazioni*, Roma, Atanor, 1991.

BRATTOLI V. (1966) *L'ordinamento assistenziale nel Friuli Venezia Giulia*, in « Solidarietà umana », 1966, 7/8

BRONDI V. (1908) *La beneficenza legale*, in *Trattato dir. amm. vo* (V.E. Orlando), VIII, Milano 1908, 4ss

BRONZETTI (1979) *Persone giuridiche e associazioni non riconosciute nella giurisprudenza*, Padova, 1979

BROSIO G., ZANOLA R. (1995) *Il trattamento fiscale delle organizzazioni non profit con finalità filantropiche: un'analisi comparata*, in *Fondazione Agnelli*, Torino 1995

BRUNACCI C. (1995) *Le opere pie in Italia dal 1862 ad oggi*, in *Nuova Antologia*, LIX, 1995

BRUNIALTI A. (1911) *Beneficenza*, in *Enciclopedia Giur. Ital*, vol. II, 1911

BRUSCUGLIA (1993) *Commento alla legge quadro sul volontariato: articolo 1-2*, in Nuove leggi civ. comm., 1993

(1994) (a cura di) *La legge sul volontariato. Analisi e commento giuridico*. Cedam, Padova 1994

BUGLIONE DI MONALE A. (1960) *L'assistenza privata è libera*, in «Amm.ne Civile», 1960, 40 sett., 1955

BUONOCORE V. (1992) *La legge 31 gennaio 1992 n. 59 e la mutualità degli anni a venire*, in Riv. del not., 1992, I, 707

BUSATO A. (1992) *La figura del trust negli ordinamenti di common law e di diritto continentale*, in Riv.dir. civ, 1992, II, 309.

BUSCEMA A. (1995) *Enti non commerciali senza contabilità separata*, in Fisco, 1995, n. 19, 4636

CACCAVALE R. (1985) *Estinzione I.P.A.B.: Una legge regionale emblematica*, in «L'amm.ne italiana», 1985, 9, 1267

CAFAGGI F. (1998), *Il riordino della disciplina civilistica delle fondazioni: una ricerca aperta*, intervento al convegno *L'attività non profit delle fondazioni bancarie*, CNEL Roma 13 gennaio 1998.

CAFFERATA R. (1996) *Le organizzazioni nonprofit, i processi di privatizzazione e l'economia mista in Italia*, in Economia pubblica, 1996, n. 5

CAGNETTA L., D'AGOSTINO E., CAPONETTI A. (1900) *Enciclopedia giuridica delle Opere Pie*. Roma, 1900.

CAMERA DEI DEPUTATI (1953) *Atti della commissione di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla* (Commissione istituita con delibera della Camera del 12 ottobre 1951). Roma, 1953.

(1972) *Stato e prospettive dell'assistenza pubblica e privata in Italia*. Indagine conoscitiva della II Commissione permanente. (Roma 1972)

CAMMELLI M. (1996) *Innovazione e modelli organizzativi delle IPAB: profili istituzionali*, in «IPAB oggi», 1996, 1, 6.

CAMMEO F. (1928) *La beneficenza pubblica e le altre attività dello Stato per la distribuzione della ricchezza*, in «Rivista di diritto pubblico», 1928, I, 145 e ss.

CAMPOBASSO G.F. (1994) *Associazioni e attività di impresa*, Relazione al Convegno «Fenomeno Associativo e attività notarile» Formia 22-25 aprile 1994, in Riv. Dir. Civ., ii, 1994.

CANESTRARI R., BATTACCHI M. (1967) *Il disadattamento degli anziani e il problema dell'assistenza pubblica*. Bologna 1967

CANEVARO A., SACCHETTO P., TONUCCI F. (1973) *Il gioco dell'oca dell'assistenza*. Firenze, 1973

CAPALDO P. (1995) *Oltre il profitto*, in RIVISTA DEL VOLONTARIATO, Giugno 1995.

(1996) *Come finanziare lo sviluppo delle imprese sociali*, in Impresa sociale 1996, n. 26, 4.

CAPOGROSSI GUARNA F. (1998) *ONLUS, Organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Buffetti Editore, 1998.

CAPOZZI (1991) *I controlli amministrativi sulle persone giuridiche*, Napoli, 1991

CAPRIGLIONE (1991) *Evoluzione del sistema finanziario e riforme legislative (Prime riflessioni sulla legge «Amato»)*, in BANCA, BORSA, TIT. CRED., 1991, I.

CAPPIELLO S. (1997) *Le fondazioni bancarie: da «enti conferenti» ad organizzazioni non profit*, in Riv. Delle Guardia di Finanza, Sett.-Ott. 1997, anno XLVI.

CAPITANI G. (1890) *Beneficenza pubblica*, in Digesto it., V, Torino 1890-1899, 268

CAPRIOTTI G. (1952) *L'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche*, Firenze, 1952

CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P. (1997) *Profili dell'organizzazione pubblica del volontariato*. Giuffrè, Milano 1997

CARDIA C. (1980) *Opere pie*, in « Enciclopedia del diritto », Milano, 1980, XXX, 319

(1988) *Assistenza e beneficenza* (dir. amm.vo), in Enc. giur. Treccani, III, Roma, 1988

CARERI (1938) *Gli enti comunali di assistenza*, Roma, 1938

CARITAS ITALIANA (1979) *Chiesa ed emarginazione in Italia: censimento delle istituzioni assistenziali collegate con la Chiesa*. Bologna, 1979

(1983) *Volontariato di ispirazione cristiana. Gruppi operanti in Italia per la promozione umana nel campo dei servizi sociali*. Bologna 1983

CARMIGNANI CARIDI S. (1985) *Rassegna della giurisprudenza della Cassazione in materia di assistenza e beneficenza pubblica e privata*, in « Dir. eccl. », 1985, II, 232

CARNICI F., PERSICO L. (1977) (a cura di) — *La disciplina delle forme associative nell'ordinamento italiano*. Bologna 1977

CASOLINO E., SGARAMELLA N. (1992) *Il volontariato tra società e istituzioni*. Milano, 1992

CASSANDRO G. (1981) *La tutela degli interessi religiosi nelle modificazioni delle opere pie*, in Il dir. eccl. 1981, 2, 187- 214

CASSANMAGNAGO CERETTI M.L. (1973) *L'assistenza in parlamento, legge quadro sull'assistenza*, in « Prospettive sociali e sanitarie », 1973, 15

CASSESE S. (1993) *Le persone giuridiche*, in CONTRATTO E IMPRESA, 1993, P. 1 ss.

CASTALDI L. (1993) *Luci e ombre sul regime fiscale riservato alle organizzazioni di volontariato della legge 11 agosto 1991 n. 266*, in Riv. dir. trib., 1993, I, 261

CATALDI A. (1988) *Assistenza sociale: una riforma incompiuta*, in « L'assistenza sociale », 1988, 5

(1992) *Dall'assistenza ai servizi sociali*. Roma 1992

CATALDI A., ZUCCONI A. (1971) *Legislazione assistenziale dal 1944 al 1971*, in Prospettive sociali e sanitarie, 1971, 5

CATALDI E. (1958) *Beneficenza e assistenza*, in « Studi di diritto della previdenza sociale », Milano, 1958, 253-264

CATTARINUSSI B. (1987) *Associazionismo*, in Nuovo Diz. sociologia (De Marchi), Torino, 1987

(1994) *Altruismo e solidarietà. Riflessioni su prosocialità e volontariati*, Franco Angeli, 1994.

CATTAUI DE MENASCE G. (1963) *L'assistenza ieri e oggi*. Roma, 1963

CAVALERI P. (1984) *La gestione dei servizi di assistenza sociale nella legislazione regionale*, in Regioni, 1984, 820

(1988) *La sentenza sulle IPAB: un'altra decisione interlocutoria?*, in Giur. Cost., 1988, p. 3521

(1992a) *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla « legge Crispi »*. Milano, 1992

(1992b) *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati*. Milano 1992

CAVALERI P., SCALDAFERRI R., SEPE S. (1990) *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in ISAP, «Le riforme crispine. Amministrazione sociale». Milano, 1990

CAVANNA (1994) *Le associazioni con struttura atipica*, in Nuova giur. civ. comm., 1994, II, 1

CAVAZZA FABIO (1993) *Le fondazioni indipendenti a fini culturali. Gestione, amministrazione, funzionamento, processi decisionali, interventi, dimensioni di bilancio, esempi concreti*, in QUESTE ISTITUZIONI, Roma, 93, XXI, 1993.

CAVAZZA ROSSI F. (1993) *Le non profit organizations statunitensi e il sistema delle sovvenzioni statali e federali (grant system)*, in Pubblica amministrazione e modelli privatistici., Bologna 1993

CAVENAGO D. (1990) *Scelte aziendali ed economicità*, Giuffrè, Milano, 1990.

(1994) *Lo sviluppo e le scelte aziendali nelle istituzioni senza scopo di lucro*, in Non profit, n. 0/94.

(1996) *Dirigere e governare una organizzazione non profit*. CEDAM Milano 1996

CAVENAGO D.-SIMONI C. (1996) *Profit e non profit: un'alleanza possibile. Il caso del Banco Alimentare*, in Economia & Management, n. 3/1996.

CECCHERINI R.-MONACO C. (1993) *Associazioni, fondazioni e organizzazioni di volontariato: norme e soggetti interessati, obblighi contabili, adempimenti fiscali, nuova determinazione del reddito, tutela dei contribuenti*, Milano, EBC, 1993.

CELLA P. (1994) *La contabilità economico analitica e per i centri di costo nelle organizzazioni non profit*, in Working Paper n. 3, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Università Bocconi, Ottobre 1994.

CENSIS (1979) *Sondaggio sulla povertà*. Roma 1979

CENTRO ELIS (1995) *Colloquio su «Gli organismi non profit nella società italiana* Roma 18 novembre 1995

CENTRO NAZIONALE DI PREVENZIONE E DIFESA SOCIALE (1971) *Personalità giuridica e gruppi organizzati*. Atti Congresso Trani-Barletta giugno 1970. Milano 1971

CENTRO STUDI CGM (1997) *Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia*. Torino 1997

CERIMI R. (1979) *Emarginazione e assistenza sociale*, Milano 1979

CERULLI IRELLI V., MORBIDELLI G. (1994) — (a cura di) — *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994

CESAREO V. (1966) *Aspetti e tendenze dell'associazionismo volontario*, in Studi sociologia, 1966, IV, 3, 299- 316

(1981) *Volontariato e servizi sociali*, in Studi sociologia, 1981, 2, 161

(1983) *Associazionismo volontario*, in Dizionario di politica (Bobbio, Matteucci, Pasquino) Torino 1983

(1990) *Volontariato e solidarietà*, in AGGIORNAMENTI SOCIALI, 1990.

CESAREO-ROSSI (1986) *Volontariato e Mezzogiorno, Vol. I*, Bologna, 1986.

CESEN (1992) *(Centro sugli enti ecclesiastici e sugli altri enti senza fini di lucro), L'autorizzazione agli acquisti degli enti ecclesiastici e degli altri enti senza fini di lucro*, Atti del Convegno di studi, Milano, 19-20 giugno 1992.

CGIL — REGGIO EMILIA (1996) *Riforma dello Stato sociale. Terzo settore e imprenditorialità sociale*, Roma 1996

CGIL, CISL, UIL (1971) *Dall'assistenza emarginante ai servizi sociali aperti a tutti*. Torino, 1971

CHELI A. (1962) *In tema di « libertà negativa » di associazione*, in Foro it., 1962, I, 1843

CHERUBINI A. (1958) *Dottrine e metodi assistenziali dal 1789 al 1948* (Italia — Francia — Inghilterra), Milano, 1958.

(1963) *Per una storia dell'assistenza pubblica in Italia*, in « Previdenza sociale », Roma, 1963, 3-4, 1964, 3-5

CHILLEMI O. (1991) *Ruolo e problemi della produzione volontaria di beni collettivi. Le non profit organizations*. Bo 91

(1992) *Organizzazioni non lucrative per la produzione di beni e servizi di interesse collettivo. Riflessioni dopo la legge quadro 11.8.1991 n. 266 sul volontariato*, in STUDI & INFORMAZIONI, n. 2/1992.

CIBRARIO L. (1934) *La statistica della beneficenza pubblica e dell'assistenza sociale in Italia*. Milano 1934

CICCODICOLA C. (1994) *Assistenza e servizi sociali*, in Annuario 1995 delle autonomie locali, Roma 1994

CICOTERO A. (1965) *Opere pie*, in Noviss. Digesto It., XI, Torino, 1965, 1009

CIOCCA G. (1987) *Il regime giuridico delle IPAB nell'ambito degli enti assistenziali*, in « Giur. italiana », 1987, 5, 1, 1, 825

CLUE (1977) *Sviluppo economico e servizi sociali*. Bologna, 1977

COASE R.H. (1988), *The Firm the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

CODA V. (1995) *I valori dell'impresa cooperativa: opportunità e rischi*, in Non profit, n. 2/95.

COIPEL M. (1996) *Les sociétés a finalité sociale. Pratique notariale e réforme du droit des sociétés*, 1996

COLACINO CINNANTE L. (1993) *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in « Digesto delle discipline pubblicistiche », Torino, 1993, VIII, 684

COLAPIETRO (1993) *La legge quadro sul volontariato e la disciplina delle cooperative sociali*, in IL NOTARO, 1993.

COLOMBO G.M. (1992) *Volontariato: agevolazioni fiscali e difficoltà burocratiche*, in INFORMATORE PIROLA, 1992.

(1993) *Le organizzazioni di volontariato. Aspetti civilistici e fiscali*. Giuffrè, Milano 1993

(1995a) *Le attività marginali delle organizzazioni di volontariato*, in Corriere trib., 1995, 2911

(1995b) *Contabilità e bilancio per le organizzazioni di volontariato*, in Corriere trib., 1995, n. 50, 3496

(1996) *Aspetti fiscali della legge quadro sul volontariato*, in Riv. dottori commercialisti, 1996, 497

(1997a) *La riforma del no profit: disciplina tributaria delle ONLUS*, in CORR. TRIB. 14/97.

(1997b) *Il riordino della disciplina degli enti non commerciali*, in Corriere tributario, n. 36 1997

COLOMBO G.M., SETTI M. (1997) *La perdita della qualifica di ente non commerciale*, in Corr. Trib. n. 39, 1997

COLOMBO U.M. (1958) *Assistenza (profili amministrativi)*, in « Enciclopedia del diritto », Milano, 1958, III, 753

(1960) *L'assistenza pubblica e l'ordinamento regionale*, in « INADEL », 1960, 12, 902-910

(1962) *Il centenario della prima legge italiana sulla beneficenza*, in Riv.amm.va della Rep.It., 1962, n.7-8,457.

(1966a) *Amministrazione sociale*. Milano,1966

(1966b) *La riunione delle istituzioni già amministrate dagli E.C.A.*, in *Solidarietà umana*, 1966,5/6

(1972) *Principi e ordinamento dell'assistenza sociale*, V ed. Milano,1977

(1975) *Gli anziani: i rapporti sociali, lavoro, pensioni*, Milano,1975

COLOSIMO N. (1995) *La pubblica amministrazione e gli enti morali: tra prassi, legislazione e giurisprudenza*, in *Non profit* n. 2/95

COLOZZI I. (1994) *Terzo settore e nuove politiche sociali in Italia e in Europa*. Franco Angeli Milano 1994

(1997) *Terzo settore e sviluppo civile*, Franco Angeli, 1997.

COLOZZI I., BASSI A. (1994) *Denaro e Solidarietà. Come si finanziano le organizzazioni di volontariato in Emilia-Romagna*, Seminario Terzo Settore, Milano, Giugno 1994.

(1995a) *Una solidarietà' efficiente: il terzo settore e le organizzazioni di volontariato* Roma NIS 1995

(1995b) *Organizzazioni di successo. Studi di caso di organizzazioni nonprofit in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano, 1995.

COLOZZI I., ROSSI G. (1985) *Il volontariato in Italia*, in *Le frontiere della politica sociale* a cura di Donati P., Mi 1985

COLOZZI I., TAVAZZA L. (1988) *Volontariato e sanità*. Bologna Dehoniane 1988

COMITATO REGIONALE NOTARILE LOMBARDO (1993) *Gli enti « non profit »: nuove figure e nuove problematiche* Atti Milano – 3 ottobre 1992, Milano 1993.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULLA POVERTA' E SULL'EMARGINAZIONE

(1993) *Terzo rapporto sulla povertà in Italia*. (Roma 1993)

(1995) *Verso una politica di lotta alla povertà: l'assegno per i figli e il minimo vitale*. (Roma 1995)

(1996) *La povertà in Italia 1995* (Roma 1996)

(1997a) *Povertà abitativa in Italia 1989-1993* (Roma 1997)

(1997b) *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*. Roma 1997

COMOLLI G.M., GARBAGNATI R. (1996) (a cura di) – *Volontariato verso il 2000. La solidarietà diventa protagonista*. (Atti convegno Milano ottobre 1995). (Milano 1996)

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO (coord. Pietro Rescigno) (1996) *Fondazione e Impresa*, XXXV congresso nazionale del Notariato, Stresa, 26-29 settembre 1996, Roma, Cassa Editrice Stamperia Nazionale.

CONSORTI P. (1992) *La legge quadro sul volontariato*, in *Il tetto*, 1992, 179-185

CONSORZIO « G. MATTARELLI » (1994) *Primo rapporto sulla cooperazione sociale*. (Milano 1994)

CONSULTA NAZIONALE OPERE CARITATIVE E ASSISTENZIALI (1990) *Chiesa ed emarginazione in Italia. Rapporto n. 2*. Roma 1990

CONTI L. (1958) *L'assistenza e previdenza sociale. Storia e Problemi*. Milano,1958

COPPOLA C. (1972) *Il decreto delegato per l'assistenza pubblica*, in « Prospettive sociali e sanitarie », 1972, 5

CORRÀ D. (1996) *Le risorse economiche delle organizzazioni di volontariato e l'autorizzazione all'acquisto dei beni ed all'accettazione di liberalità*, in *Non profit*, 1996, 2, 153

(1997) *La Privatizzazione delle IPAB. Il passaggio da pubblico a privato: la disciplina dopo le riforme Bassanini ed il conseguente accesso al regime agevolato delle ONLUS*, Casanova Editore, 1997.

CORSO G. (1987) *Volontariato: principi costituzionali e intervento legislativo*, in Quad. volontariato, 1987, n. 2, 79- 99

COSÌ D. (1973a) *Le fondazioni private nell'ordinamento giuridico*, in CIRIEC — « Le fondazioni italiane », Milano 1973

(1973b) *I poteri della regione nei confronti degli enti assistenziali privati*, in « Studi in onore di Chiarelli », I, Milano, 1973, 355

(1978) *Le « opere pie » tra trasferimento delle funzioni e riforma dell'assistenza*, in « Città e regione », 1978, n. 11/12, 100

(1984) *Associazionismo e partecipazione dei gruppi nei servizi pubblici dello Stato sociale*, Roma, 1984

COSÌ D., PUGLIESE F.P. (1977) *I modelli organizzatori degli enti pubblici*, Milano, 1977

COSTANZA M. (1987) *Associazioni non riconosciute e intestazioni immobiliari*, in QUADRIMESTRE, 1987.

(1991a) *Profili privatistici della normativa sulle organizzazioni di volontariato*, in Corr. Giur., 1991, 1071, 76

(1991b) *Commento alla legge 266/91*, in CORR. GIUR., 1991, 10.

COSTI R. (1968) *Fondazione e impresa*, in Riv. dir. Civ., 1968, I, 1

COTTURRI G. (1982) *Volontariato e crisi dello stato sociale*, in Democr. e dir., 1982, 4

(1995) *Terzo settore e nuovo sviluppo*, in Riv. Del volontariato 1995.

CRISAFULLI V. (1937) *Associazione (diritto di)*, in Nuovo Digesto Italiano, I, Torino, 1937, 1016

(1962) *In tema di libertà di associazione*, in Giur. Cost. 1962, 742 ss.

C.I.R.I.E.C. (1972) *Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione, giurisprudenza dal 1861 al 1970*, Milano, 1972

(1985) *Le associazioni italiane* Milano 1985

C.I.S.O. (1982) *Stato e Chiesa di fronte al problema dell'assistenza*. Roma 1982

CURSI G. (1994) *I risultati della ricerca sul volontariato condotta dalla Fondazione Italiana per il Volontariato*, Seminario Terzo Settore, Milano, Giugno 1994.

DAL CANTON M.P. (1960) *La riforma degli ECA nel quadro della riforma generale dell'assistenza*, in L'INADEL, 1960, 3

DALLA TORRE G. (1979) *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*. Milano, 1979

DAMIANELLO S. (1981) *IPAB « redivive »: le istituzioni assistenziali tra legislazione soppressiva e giurisprudenza costituzionale*, in « Il dir. eccl. », 1981, 621

DE CARLI P. (1989) *A proposito dello slogan « Più società, meno Stato »*, in AGGIORNAMENTI SOCIALI, Anno XL, Luglio-Agosto (n. 7-8) 1989

(1990) *Enti « nonprofit » ed obiettivi pubblici*, in Jus, n. 2-3, 1990

(1993a) *La problematica dello scopo negli enti « non profit » tra pubblico e privato*, in Gli enti « Non profit ». Nuove figure e nuove problematiche, Atti Milano, 3 ottobre 1992, Giuffrè, 1993.

(1993b) *I modelli organizzativi non profit*. Bologna 1993

(1994) *Il coinvolgimento degli enti non profit nei servizi sociali*, in Non profit, n. 0/94.

(1995) *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, CEDAM, Padova, 1995.

DE FRANCESCO G.M. (1947) *L'ordinamento dell'assistenza sociale in Italia e le sue riforme*, in Riv. dir. Pubb., 1947, I, 102

(1965) *Persona giuridica (diritto privato e pubblico)*, in Noviss. Dig. It., Torino, 1965, XII, 1035

DE FRANCHIS E., GIORDANO G. (1996) *Gli enti non profit: aspetti giuridici, aspetti contabili, aspetti fiscali*. Magg. Rimini 1996

DE GIORGI M.V. (1982) *Le persone giuridiche in generale. Le associazioni e le fondazioni*, in Trattato dir.priv. (Rescigno), II, Torino, 1982, 214

(1988) *Associazione: II) associazioni riconosciute*, in Enc. giur. Treccani, III, Roma, 1988

(1997) *Fondamenti di diritto degli «enti non profit»* Padova 1997

DE LEONARDIS O., MAURI D., ROTELLI F. (1994) *L'impresa sociale*. Anachesi. Milano 1994

DE MARTINI C. (1990) *Le associazioni e le fondazioni: disciplina giuridica, contabile e fiscale*. Milano, Etaslibri 1990

DE MENASCE G. (1965) *Gli enti di beneficenza ed assistenza di fronte alla programmazione*, in Azione assistenziale, Milano, 1965, 4

DE PETRA F.: (1996) *Gli enti non commerciali a carattere culturale e spettacolistico*, Roma, Buffetti, 1996.

DE ROSA G. (1985) *Le confraternite ieri e oggi*, in La civiltà cattolica, 1985, II, 57

(1994) *Il volontariato oggi*, in Civiltà cattolica, 1994, n. 3466, 391-399

DE SIERVO U. (1985) *Le trasformazioni della legislazione in tema di IPAB*, in Giur. cost., 1985, 269

(1986) *Assistenza e beneficenza pubblica*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, I, Torino, 1986, 445

(1987) *Associazione (libertà di)* in Digesto Disc. Pubblic., 1987

(1988) *La tormentata fine delle IPAB*, in Giurisprudenza costituzionale, 1988, p. 1757

(1990) *La libertà di associazione*, in «Trattato di diritto amministrativo» diretto da G. Santaniello, XII, Padova, 1990, 191

(1994) *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in Ente pubblico ed enti pubblici, a cura di Cerulli Irelli V. e Morbidelli G., Torino, 1994, 223

(1996) *Quale nuova legislazione per le I.P.A.B.*, in Non profit, 1/96.

DE SIMONE (1980) *Fondazioni*. Napoli 1980

DE VINCENTI C. (1996) *Le banche del tempo*, in Qualità equità, rivista del welfare futuro, 1996, n. 1

DEL VESCOVO M. (1980) *Problemi di diritto ecclesiastico sulla riforma dell'assistenza*. Viterbo 1980

DESTI R., STEGAGNO PICCHIO L. (1995) *Fondazioni e associazioni: proposte per una riforma del primo libro del Codice civile. (gruppo di studio società e istituzioni)* Rimini 1995

DI CERBO (1991) *Limiti per una regolamentazione legislativa del volontariato*, in Lavoro e previdenza, 1991.

DI LIEGRO F., PLACIDI F. (1977) *Servizi sociali a Roma* Roma, 1977

DI MAJO A. (1997) *Le neo-fondazioni della liricia: un passo avanti e due indietro*, IL CORRIERE GIURIDICO, 1/1997.

DI PACE R. (1995) *Assistenza e servizi sociali*, in Annuario 1996 delle autonomie locali, Roma, 1995

- D'ORAZIO E. (1998) *L'economia della solidarietà. Terzo settore e sindacato*, Ediesse, Roma 1998.
- DONATI P. (1978a) *Pubblico e privato. Fine di un'alternativa?*, Cappelli, Bologna, 1978
- (1978b) *Pubblico e privato. Fine di un'alternativa?* Bologna, 1978
- (1984) *Risposte alla crisi dello stato sociale*. Iano 1984
- (1991) *Associazione (sociologia)* in Encicl. scienze sociali, Roma, 1991, I, 382-395
- (1993) *Dova va il terzo settore*, in *Impresa sociale*, 10/1993.
- (1996) *Sociologia del terzo settore*, Roma 1996
- (1997a) *Il problema della « regolazione promozionale » del terzo settore*, in *Il fisco*, all. « Capire gli organismi non profit », 1997, n. 26
- (1997b) (a cura di) *La società civile in Italia*, Milano 1997
- DONATI P., MACCARARINI A., STANZIANI S. (1997) *L'associazionismo sociale oltre il welfare state: quale regolazione* Milano 1997
- DONATI P. — ROSSI G. (a cura di): *Le Associazioni familiari in Italia. Cultura, organizzazione e funzioni sociali*, Milano, 1995.
- DRUCKER P. (1982) *The changing world of the executive* London, Heinemann 1982
- (1990) *Managing the Nonprofit Organizations*, Butterworth Heinemann Ltd., 1990.
- DUHM R. (1994) *I servizi di prossimità in Germania* in *Impresa sociale* n. 13/1994
- D'ALESSANDRO F. (1969) *Persone giuridiche e analisi del linguaggio* in *Studi in memoria di Ascarelli*, Milano, 1969, 241.
- D'ALFONSO G. (1993) *Enti religiosi e di volontariato: connotazioni giuridiche e agevolazioni fiscali*, *Il fisco* 12093/1993
- D'AMELIO S. (1928) *La beneficenza nel diritto italiano*. Storia delle leggi. Testo delle leggi vigenti coordinate ed unificate. Glossa. V ed.. Padova, 1931
- (1937) *Beneficenza e assistenza*, in « *Nuovo Digesto italiano* », 1937, II, 261
- D'ANNUNZIO M.T. (1995) *Agevolazioni IRPEG per enti non profit* in *Dir. pratica tribut.*, 1995, II, 1345-1354
- D'ARI A., GRAZIANI C., MENNA S. (1996) *Il volontariato metropolitano in Italia*, FIVOL, Roma, 1996
- D'ATENA A. (1981) *La ridefinizione legislativa della « beneficenza pubblica »*, in *Giur. costituzionale*, 1981, 8/10, 1530
- EISS (1973) *Politica e operatori sociali* Roma, 1973
- ELEFANTI M. (1994) *Il controllo di gestione nelle aziende senza scopo di lucro*, in *Working Paper* n. 3, *Ricerca di base: Non Profit Organizations*, Università Bocconi, Ottobre 1994.
- ELIA L. (1989) *Le norme sulle formazioni sociali nella Costituzione repubblicana*, in *Dir. econ.*, 1989, 349
- EMILIANI V. (1977) *L'Italia mangiata*, Torino 1977
- ENAOLI (1977) *L'Enaoli di fronte ai problemi della riforma assistenziale nel quadro della sicurezza sociale e delle autonomie regionali*, Roma, 1977
- ENJOLRAS B. (1995) *Comment expliquer la presence d'organisation a but non lucratif dans une economie de marché? Une theorie socio-economique des organisations non lucratives*, in *Annales de l'economie publique sociale et coop.*, vol. 66, n. 4 dic. 1995
- EROLI M. (1990) *Le associazioni non riconosciute*, Salerno, Jovene 1990
- EUSEBIO E. (1896) *Assistenza pubblica* in *Digesto it.*, IV, I, Torino, 1896, 1191
- EVOLI F. (1906) *Dell'assistenza obbligatoria*, Roma-Torino, 1906

- FALCONI C. (1956) *La Chiesa e le organizzazioni cattoliche in Italia 1945-1955*, Torino, 1956
- (1957) *L'assistenza italiana sotto bandiera pontificia*, Milano, 1957
- FALLEN N. (1934) *L'assistenza e beneficenza pubblica nel diritto italiano in rapporto al Comune*, Empoli, 1934
- FALZEA A. (1939) *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939
- FANO (1951) *La beneficenza legale nel diritto e nella giurisprudenza*, Como, 1951
- FANTOZZI A. (1995) *Fisco in aiuto del non profit*, in Riv. Del volontariato, Marzo 1995.
- FARGION V. (1997) *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna 1997
- FARRACE A. ET AL. (1970) *Servizi sociali: nuove prospettive per gli enti locali*, Padova 1970
- FASANELLI B. (1997) *Come generano il benessere sociale gli organismi non profit*, in Il fisco, alleg. « Capire gli organismi non profit », 1997, n. 26
- FAVALE A. (1982) *Movimenti ecclesiali contemporanei*, II ed. Roma 1982
- FAZZI L. (1994) *Affidamento di servizi sociali ed agenzie nonprofit: problemi e prospettive*, in Econ. Pubbl., n. 6, 1994
- FELICIANI G (1996) *Organizzazioni non profit ed enti confessionali*, in Vita e pensiero, 1996, n. 11
- FERGOLA C. (1994) *Enti senza scopo di lucro (Aspetti tributari): Gli enti non commerciali nelle imposte indirette*, Ricerca di Base, Università Bocconi, Milano, 1994.
- FERRANTE (1962) *Società di mutuo soccorso* in Enc. forense, 1962, 59
- FERRANTE M. (1994) *Osservazioni sui riflessi ecclesiastici della legge quadro sulle organizzazioni di volontariato* in Dir. eccl., 1994, I, 1009
- FERRARA F. SR. (1923) *Teoria delle persone giuridiche*, 2 ed., Napoli-Torino, 1923
- (1956) *Le persone giuridiche* in rist. 2 ed. a cura F. Ferrara jr, Tratt. dir. civ. Vassalli, Torino, 1956
- FERRARA L. (1990) *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio « sostanziale » di distinzione?*, in « Riv. Trim. Dir. Pubblico », 1990, 446
- FERRARI E. (1986) *I servizi sociali – vol. I: Introduzione, materiali e coordinate*. Milano, 1986
- (1988) *La Corte (costituzionale) e la legge Crispi: il nome e la « effettiva natura » delle istituzioni e (della libertà) di assistenza*, in « Le Regioni », 1988, 1331
- FERRERA M. (1998) *Le trappole del welfare*, Il Mulino Bologna, 1998.
- FICARI V. (1996) *Esenzione IVA non profit individuale e collettiva*, in Rass. trib., 1996, n. 6, 1413-1435
- FINOCCHIARIO F. (1989) « *Fondazioni di culto* », ENCICLOPEDIA GIURIDICA, vol. XIV, Roma, Treccani, 1989.
- FIorentini G. (1989) *Obiettivo raccolta fondi: non profit*, in Marketing espansione, n. 35, Maggio 1989.
- (1992) *Organizzazioni non profit e di volontariato: direzione, marketing e raccolta fondi*, Etaslibri Milano 1992
- (1994) *Marketing e filantropia*, Working Paper n. 3, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Univ. Bocconi, Ott. 1994.
- (1995a) *Politiche di incentivazione fiscale per le organizzazioni non profit*, in Non profit, 1995, 4, 575

(1995b) *Raccolta di risorse, finanziamento e organizzazioni non profit (onp)*, in Non profit, 3/95.

(1995c) *Politiche di incentivazione fiscale per le organizzazioni non profit*, in Non profit, 4/95.

FIORENTINO F. (1970) *Libertà e controlli statali nell'assistenza privata*, Padova 1970

FISICHELLO F. (1885) *Sulla realtà della persona giuridica*, Catania, 1885

FIVOL (1993) *Volontariato e cooperazione sociale: le organizzazioni non profit nell'ordinamento giuridico*, Roma 1993

(1994) *Fondaz. it. per il volontariato - Annuario del volontariato sociale*, Roma 1994

(1995) *Il volontariato sociale italiano*, Roma 1995

(1996) *Il volontariato in cinquanta voci.*, Roma 1996

FONDAZIONE AGNELLI (1978) *Oltre il volontariato. Le troisième secteur*, Torino 1978

(1979) *Volontariato e società*, Torino 1979

FONDAZIONE ZANCAN (1976) *La politica dei servizi nella legislazione e nelle esperienze degli ultimi anni*, Padova, 76

FOSCHI F. (1972) *La beneficenza pubblica*, in *Promozione sociale*, 1972, 1-2

FOSSATI A. (1991) *Oltre lo Stato sociale: la legge quadro sul volontariato* in *Aggiornamenti sociali*, 1991, 12, 821

FRANCESCONI A. (1995) *Meccanismi di finanziamento e gestione delle aziende non profit (il caso delle aziende ospedaliere)*, in Non profit, 3/95.

FRANZONI R. (1994) *Volontariato e sistema dei valori*, FIVOL, Roma, 1994

FREGO S. (1988a) *Soppressione di enti assistenziali e disparità di trattamento* (nota a ordinanza C. Cost. 17.3.1988, n. 313 in tema di beneficenza pubblica), in « *Le Regioni* », 1988

(1988b) *Il rapporto pubblico privato nel settore dei servizi sociali: due modelli a confronto*, in *Il nuovo governo loc.*, 1988, n. 3

(1989) *Verso una legge-quadro di riforma dell'assistenza* in « *Quaderni regionali* », luglio-sett. 1989, p. 583

FREY L. (1997) *Il ruolo del volontariato nella lotta all'esclusione sociale* in *Economia Pubblica*, 1997, n. 4, 5

FURINO P. (1975) *Nuovo manuale dell'assistenza sociale*, Torino 1975

FUSARO A. (1989) *Il « lucro » nelle associazioni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989

(1992) *Cons. Stato, I sez., parere 18.12.1991, n. 2980* (Associazione non riconosciuta - Volontariato - L. 11.8.1991, n. 266), in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1992, I.

(1993) *Gli statuti delle associazioni* in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 1117-1132

(1995) *I fallimenti nel settore non profit e la repressione degli abusi*, in *Dir. fallim.*, 1995, I, 1250-1268

(1996) *Dagli « enti del libro primo del codice » alle ONLUS ?*, in *Vita notarile*, 1996, n. 2, 2, 1062

FUSARO S. (1991) *L'associazione non riconosciuta: modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova 1991

GAETANO G.P. (1958) *Codice della beneficenza ed assistenza pubblica*, Roma, 1958

GAGGERI E. (1950) *L'assistenza pubblica e le ospedalità*. Torino, 1950

GAGGERO P. (1993) *Gli acquisti a titolo gratuito delle associazioni di volontariato*, in *Vita notarile*, 1993, II, 1034

GALGANO F. (1963) *Sull'amministrazione di una fondazione non riconosciuta*, in Riv. dir. civ., 1963, II, 172

(1969) *Delle persona giuridiche*, in Comm. cod. civ. (Scialoja, Branca) Bologna-Roma, 1969

(1976) *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in Commentario al cod. civ. (Scialoja, Branca), Bologna-Roma, 1976

(1977) *Le Associazioni. Le Fondazioni. I Comitati*, CEDAM, 1997.

(1985) *Giurisdizione giurisprudenza in materia civile*, in CONTRATTO E IMPRESA, 1985.

(1987) *Le associazioni, le fondazioni, i comitati* Padova, 1987

(1989) *Fondazione (dir. civ.)*, in Encicl. giur. Treccani, XIV, 1989

(1990) *Diritto civile e commerciale. Vol. I: le categorie generali, le persone*, Padova 1990

GALLINO L. (1978) *Associazione*, in Dizionario di sociologia, Torino, 1978

GALLO F. (1993) *I soggetti del libro primo del codice civile e l'IRPEG*, in RIV. DIR. TRIB., 1993, I.

(1996) *Non Profit e questioni fiscali*, in QUESTE ISTITUZIONI, n. 108, 1996.

GAMBA A. (1997) *Forme di controllo sulle organizzazioni non profit negli USA: analisi e comparazione con il sistema italiano*, in Impresa sociale n. 32/1997

GAMBERUCCI G. (1927) *Assistenza e beneficenza nel nuovo ordinamento delle opere pie*, in Riv. dir. pubbl., 1927, I, 148

(1929) *Commento organico alla legge sulle IPAB*, Padova 1929

GANDULLIA L. (1994) *Enti senza scopo di lucro (Aspetti tributari): Quale regolamentazione fiscale per gli « non profit »?*, Ricerca di Base, Università Bocconi, Milano, 1994.

GANGI C. (1948) *Persone fisiche e persone giuridiche*, 2 ediz., Milano, 1948

GASPARINI PIANESI D. (1991) *Assistenza oggi. Profili giuridici ed organizzativi*, Milano, 1991.

GASTALDI E. (1966) *Gli enti comunali di assistenza e la sicurezza sociale*, in Assistenza d'oggi, 1966, 5/6, 108

GEMMA G. (1993) *Costituzione e associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano 1993

GIACOMONI S. (1979) *Miseria e nobiltà della ricerca in Italia: le fondazioni e gli istituti di studi economico-sociali*, Milano 1979

GIACU P. (1954) *L'ordinamento dell'assistenza e beneficenza pubblica e privata*, Cagliari, 1954

GIAMPIERI A. (1990) *Partecipazione di enti di fatto in società cooperative*, in RIV. DIR. COMM., 1990, I, p. 201 ss.

GIANOLIO R., GUERZONI L., STORCHI G.P. (1980) *Assistenza e beneficenza tra « pubblico » e « privato »*, Milano, 1980

GIARDINA (1962) *La capacità giuridica tributaria degli enti collettivi non personificati*, in Riv. dir. fin., 1962, I, 269 ss.

GIOMELLI G. (1994) *Anziani e assistenza: dalla carità verso la sicurezza sociale*, Milano 1994.

GIORDANO M. (1965a) *L'assistenza sociale nella programmazione*, in « Orientamenti sociali », 1965, 10

(1965b) *L'assistenza privata nell'ordinamento giuridico italiano*, in « Orientamenti sociali », 1965, 8/9

(1973) *La riforma dell'assistenza*, in « Orientamenti sociali », 1973, 5

GIORGI G. (1894) *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali, esposta con speciale considerazione del diritto moderno italiano*, vol.6, Firenze 1889-1897

(1913) *Dottrina delle persone giuridiche, esposta con speciale considerazione del diritto moderno italiano*, Firenze, 1913, III ed.

GIOVENE A. (1914) *Le associazioni di fatto nel diritto privato*, Milano, 1914

GIUDICI G. (1995) *La domanda di donazioni delle organizzazioni di volontariato in Italia*, in *Econ. pubblica*, 1995, 3, 77

GIUFFRIDA (1910) *Gli statuti e la procedura per le riforme delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza*, Relazione ufficiale al Ministro dell'Interno, Roma, 1910

GIZZI F. (1978) *Assistenza*, in *Annuario 1979 delle autonomie locali*, Roma 1978

(1979) *Assistenza e beneficenza*, in *Annuario 1980 delle autonomie locali*

(1980) *Assistenza e beneficenza*, in *Annuario 1981 delle autonomie locali*, Roma 1980

(1981) *Assistenza*, in *Annuario 1982 delle autonomie locali*, Roma 1981

(1982) *Assistenza sociale*, in *Annuario 1983 delle autonomie locali*, Roma 1982

(1983) *Assistenza sociale*, in *Annuario 1984 delle autonomie locali*, Roma 1983

(1984) *I servizi sociali e sanitari*, in *Annuario 1985 delle autonomie locali*, Roma

1984

(1985) *Assistenza*, in *Annuario 1986 delle autonomie locali*, Roma 1985

(1986) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1987 delle autonomie locali*, Roma

1986

(1987) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1988 delle autonomie locali*, Roma

1987

GIZZI F., MIGLIORELLI M.A. (1988) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1989 delle autonomie locali*, Roma 1988

(1989) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1990 delle autonomie locali*, Roma

1989

(1990) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1991 delle autonomie locali*, Roma

1990

GOBBI U. (1909) *Le società di mutuo soccorso*, Milano 1909

GRASSETTI C. (1936) *Trust anglosassone, proprietà fiduciaria e negozio fiduciario*, in *RIV. DIR. COMM.*, 1936, I, p. 551 ss

GRASSI P. (1997) *Il soggetto no profit nella legge italiana*, in *Gestire il no profit* a cura di Pettinato S. Milano 1997, 1-24

GRECO F. (1980) *Le fondazioni non riconosciute*, Milano, 1980

GRIMALDI G. (1956) *L'assistenza e beneficenza nel Comune*, Roma, 1956

GRUMELLI A. (1986) *Assistenza e volontariato nella crisi di welfare state*, in *Studium*, 1986, 4, 578

GUERZONI L. (1978) *Stato moderno o beneficenza. Sulle origini dello « Stato assistenziale »*, in *Città e Regione*, 1978, n.4

(1991) *Potenzialità e rischi della legge quadro sul volontariato*, in *Amm.ne. soc.*, 1991, n. 10, 11-20

GUGLIELMI F. (1976) *Enti non commerciali. Associazioni religiose, associazioni sportive, associazioni sindacali e di categoria, fondazioni, club, associazioni non riconosciute, partiti politici e altri enti pubblici e privati*. III ed., Roma, 1976

GUI B. (1987) *Le organizzazioni produttive private senza fine di lucro. Un inquadramento concettuale*, in *Econ. Pubbl.* 1987, 183

(1990) *Il ruolo delle organizzazioni mutualistiche e senza scopo di lucro*, in *Impresa sociale*, 1990, n.0. 8-13

(1992) *Uno strano tipo di non profit*, in *Impresa sociale*, 1992, n. 6.

- (1997) (a cura) *Il terzo settore tra economicità e valori*, Padova, 1997
- GUIDETTI SERRA B., SANTANERA F. (1973) *Il paese dei « celestini »*, Torino 1973
- GUZZI D. (1995) *Le fondazioni: perché crearle e come gestirle. Un confronto fra la realtà italiana e quella statunitense*, FAG Edizioni Milano 1995
- HALL P.D. (1992) *Inventing the nonprofit Sector*, The Johns Hopkins University press, Baltimore 1992
- HOLTMAN A.-ULLMAN S., (1993) *Transaction Costs, Uncertainty and Not-for-Profit Organizations: the Case of Nursing Homes*, in A. Ben-Ner e B. Gui, (eds), *The Non-Profit Sector in the Mixed Economy*, Ann Arbor, Univ. Michigan Press, 1993.
- HANSMANN H. (1980) *The role of nonprofit enterprise*, in Yale Law Journal, 1980, vol. 89.
- (1995) *Too many non-profit organizations? Problem of entry and exit*, in Le organizzazioni senza scopo di lucro — Congresso Stresa 26-27.10.1995
- (1996) *The ownership of enterprise*, Harvard University Press, 1996
- HORNE S. (1995) *L'attività commerciale nelle organizzazioni non profit e il sistema impositivo: il realizzarsi della concorrenza*, in Non profit n. 4, 1995
- IANNIZZI S. (1981) *Organizzazione dei servizi sociali nelle unità sanitarie locali*. Milano, 1981
- INFO (1997) *Il terzo settore. Una prospettiva associativa per rinnovare lo stato sociale*, Roma 1997
- IPPOLITO A., TAVAZZA L. (1991) (a cura) *Volontariato e solidarietà*, Torino 1991
- IREF (1995) *Rapporto (V) sull'associazionismo sociale*, Roma.
- IRER (1997) *La società del rischio*, Guerini e associati, Milano.
- IRS (1991) *Convenzioni tra enti pubblici e soggetti privati per l'erogazione di servizi socio-assistenziali*. Min. Interno, Roma 1991
- (1992) *La spesa pubblica per l'assistenza (II rapporto)* Milano
- ISTAT, A.A.I (1950) *Attività assistenziali in Italia*, Roma,
- ISTITUTO ACCADEMICO ROMA, FONDAZIONE CINI, FONDAZIONE OLIVETTI (1967) *Funzioni e finalità delle fondazioni culturali* (Atti del Convegno internazionale Roma 12-14 maggio 1966) Roma 1967
- ITALIA V. (1992a) *Il volontariato: organizzazioni, statuti, convenzioni*, Milano 1992
- (1992b) *I regolamenti dei Comuni e le organizzazioni di volontariato*, in Amm.ne it., 1992, 1435
- (1993) *Considerazioni sulla forma giuridica delle organizzazioni di volontariato*, in Studi in memoria di V. Ottaviano, I, Milano, 1993, 487-494
- I.S.T.I.S.S. (1973) *Riforma dell'assistenza e prestazioni previdenziali*, Roma, 1973
- (1977) *Il pluralismo nell'intervento sociale*, Atti del Convegno di Roma 15-17 dic. 1976. Roma, 1977
- JAMES E. (1989) *The non-profit sector in international perspective studies in comparative culture and policy*, in New York, Oxford University press, 1989
- JEMOLO A.C. (1967) *In tema di associazioni*, in Studi in memoria di Zanobili, V, Milano, 1967, 319 ss.
- KEEHAN C. (1995) *Il sistema sanitario not-for-profit negli Stati Uniti*, in Non profit, n. 1/1995
- KRAMER R. (1987) *Volontariato e Stato sociale*, Roma 1987
- (1992) *Le organizzazioni volontarie nello stato sociale degli anni novanta*, in Impresa sociale 1992, n. 6.

LA ROCCA D. (1960) *La « sorveglianza » del Comune sulle I.P.A.B.*, in « Nuova Rassegna », 1960, 2013-2016

LA ROSA M. ed al. (1981) (a cura di) *Partecipazione ed efficienza nell'organizzazione e gestione dei servizi sociali* Milano, 1981

LA TORRE M. (1937) *La nuova legge sull'ente comunale di assistenza*, Como, 1937
(1960) *Ente Comunale di Assistenza (E.C.A.)*, in « Nuovissimo Digesto Italiano » diretto da Arasa ed Eula, Torino, 1960, VI, 559, già in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1938, V, 425

LABOS (1989) *Regioni e politiche socio-assistenziali. Secondo rapporto. Indagine promossa dal CNEL*, Roma 1989

LAMANDA C. (1995) *Da fondazioni bancarie ed enti non profit: natura giuridica e rapporti con il Ministero del Tesoro*, in Riv. soc., 1995, I, 45-54

LAURINI G. (1993) *Curiosando tra gli enti non profit: dalle società sportive ai partiti politici*, in Giur. comm., 1993, I, 868

LUNARIA (1997) (con la coll. del Forum permanente del terzo settore) *Come creare occupazione nel terzo settore*, Ed. Gruppo Abele

LAVILLE J.L., GARDIN L. (1997) *L'impresa sociale: una nuova realtà europea*, in Impresa sociale n. 32/1997

LE GRAND J., ROBINSON R. (1984) *Privatisation and the welfare state*, London 1984

LEGA C. (1971) *L'assistenza ai lavoratori* in « Nuovo Trattato di diritto del lavoro », vol. III, Padova, 1971, 861 ss.

LEMBO R. (1995) *Aspetti giuridici e contabili delle Organizzazioni non governative. Il caso « CIPSI »*, in Non profit, n. 2/95.

LENER S. (1966) *Lo stato sociale contemporaneo*, Roma, 1966

LENTINI A. (1953) *Raggruppamenti di opere pie elemosiniere concentrate nell'E.C.A.*, in Corr. amm.vo, 1953, 1428

LENTINI A., FRAGOLA, U. (1958) *Commento alla legislazione sulle IPAB*, 4 ediz., Napoli, 1958

LEPRI S. (1992) *Marketing sociale e raccolta fondi: prime considerazioni*, in Impresa sociale, 1992, n. 8.

(1993) *Aspetti economici del volontariato*, in Civitas, 1993, I, 23-36

(1994) *La cooperazione sociale in Italia: mercati, clienti, forza lavoro, dirigenza*, Seminario Terzo Settore, Milano, Giugno 1994.

(1996) *I diversi welfare market dell'impresa sociale*, in Impresa sociale, 1996, n. 30, 2

(1997) *Cooperazione sociale ed enti pubblici*, in Centro studi CGM-Imprenditori sociali. 2 Rapp. coop.soc. Torino 1997

LESSONA S. (1958) *Competenza del comune e delle opere pie circa l'assistenza sanitaria ai poveri*, in Scritti minori, Milano, 1958, I, 71

LICHERI G. (1978) *Costituzione e assistenza sociale*, Roma 1978

LIPARI N. (1974) *Individuo e gruppi sociali*, in Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento, Bari, 1974, 93

(1980) *Il volontariato e la normativa regionale e nazionale*, in Aggiornamenti sociali, 1980, 6, 419

(1982) *Il volontariato: la nuova dimensione culturale e giuridica*, in Riv. dir. civile, 1982, 6, II, 820

(1984) *La legislazione sul volontariato (in atto e in fieri)*, in Civitas, 1984, 6, 39

- (1992) *Vecchi e nuovi sentieri. In margine alla legge quadro sul volontariato*, in Riv. volunt., 1992, 1
- LISERRE (1983) *Le associazioni non riconosciute tra modelli e realtà*, in JUS, 1983
- LIVERANI P. (1987) *L'assistenza sociale e i suoi principi legislativi*, Milano 1987
- LO MONACO APRILE F. (1935) *Codice dell'assistenza e beneficenza pubblica*, Firenze, 1935
- LONGO A. (1905) *Le istituzioni pubbliche di beneficenza*, in Tratt. di dir. Amm. o (V.E. Orlando), VIII, Milano, 1905, 383.
- LONGONI M. (1997) *Guida pratica al non profit*, Italia Oggi, ser.spec. n. 10, 1 dicembre 1997
- LUCARINI ORTOLANI D. (1993) *Organizzazioni di volontariato, cooperative sociali e sistema codicistico dei fenomeni associativi*, in Riv. soc., 1993
- LUCHINI O. (1894) *Le istituzioni di beneficenza nella legislazione italiana*, Firenze, 1894
- LULLI A. (1996) *Il fenomeno delle non profit organisations*, in Non profit, 1996, 3, 273
- (1997) *Figure soggettive di legislazione speciale*, in Gestire il no profit, a cura di Pettinato S. Milano 97, 81-119
- LUONGO M. (1997) *Come entrare nel mondo dell'assistenza*, Milano 1997
- LUPOI M. (1994) *Introduzione ai trusts*, Milano, Giuffrè, 1994.
- L'ABATE A. (1978) *La politica dei servizi tra razionalizzazione e rinnovamento*, Padova, 1978
- MACFARLANE R. (1994) *I servizi di prossimità nel Regno Unito: l'esperienza dei groundwork trust*, in Impr. soc. n. 17/94
- MAJMONI I. (1975) *Le associazioni non riconosciute*, Roma 1975
- MAJORCA C. (1933) *Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti privati*, Palermo, 1933
- MALAGUTI M.C. (1990) *Il futuro del trust in Italia*, in CONTRATTO IMPRESA, 1990, p. 985 ss.
- MANGANOZZI G. (1985) *Legislazione sul volontariato: codice delle leggi regionali*, in Bologna, 1985
- (1995) *Guida legislativa al volontariato italiano. Dizionario tematico delle leggi*, Ed. SEI, 1995.
- MARASÀ G. (1984) *Le società senza scopo di lucro*, Milano, 1984.
- (1992a) *La disciplina della legge n. 59 del 1992*, in RIVISTA DI DIRITTO CIVILE, 1992, II.
- (1992b) *La nuova nozione di società*, in Giur. Comm., 1992, I, p. 1005 ss.
- (1992c) voce « Società speciali e società anomale », in Enc Giur. Trecc., vol. XXIX, Roma, 1993.
- (1993) *Su una proposta di riforma dell'articolo 2247*, in RIV. DIR. COMM, 1993.
- (1994) *Attività imprenditoriali e scopi mutualistici nelle associazioni*, in LE SOCIETÀ, 1994, p. 15 ss.
- MARCHESE R. (1949) *Profili di una razionale riforma dell'assistenza e beneficenza pubblica*. Palermo, 1949
- MARIANI E. (1909) *Le istituzioni di diritto nella beneficenza pubblica*, Milano, 1909
- MARIANI M. (1992) *La legge 8 novembre 1991 n. 381 sulle cooperative sociali*, in Riv. it. dir. lavoro, 1992, I, 209

(1993) in *Commentario alla legge-quadro sul volontariato*, a cura di L. BRUSCUGLIA, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 1993

MARICONDA G. (1987) *L'acquisto immobiliare da parte delle associazioni non riconosciute*, in *RIV. DIR. CIV.*, 1987.

MARINO F. (1982) *Dal pauperismo alla sicurezza sociale*, Pisa 1982

MARLETTA A. (1950) *Assistenza sociale*, Roma, 1950

MAROCCHI G. (1997a) *La cooperativa sociale di servizi alla persona*, in *Centro studi CGM-Impr. soc. 2*, Torino, 1997

(1997b) *Sviluppo e integrazione delle cooperative sociali* in *Centro studi CGM-Impr. soc. 2*, To, 1997

(1997c) *Cooperativa sociale e terzo settore*, in *Centro studi CGM-Impr. Soc. 2*, Torino, 1997

(1997d) *L'impresa sociale in Europa*, in *Centro studi CGM-Impr. soc. 2*, Torino, 1997

MARONGIU G. (1961) *Verso il superamento del regime pubblicistico delle istituzioni private di assistenza*, in *Assistenza d'oggi*, 1961, 2, 8-16

MARONI M., TRILLINI C. (1996) *La mappa del terzo settore*, Roma, 1996

MARTINELLI G. (1994) *Sodalizi sportivi: imprese o enti non profit*, in *Non profit* n. 0/94.

MARTINELLI L.-LEPRI. S. (1996) *Le cooperative sociali*, Pirola Editore, Gennaio 1996.

MARTINES T. (1960) *Controlli sulle IPAB nel Trentino Alto Adige — i poteri dello Stato e della Regione*, in *Giur. it.*, 1960, I, 1, 921-930

MASERA, RIZZARDI, VICINI. (1975) *Associazioni e comitati*, Milano, 1975

MASI M. (1995) *Emilia-Romagna: dalla Regione un sostegno economico alle famiglie che si prendono cura dell'anziano non autosufficiente*, in *Noono profit* n.1/95.

MATACENA A. (1997) *Impresa sociale e impresa cooperativa: un tentativo di sistematizzazione*, in *Impr. Soc.*, 97, n. 31, 29

MATTIONI A. (1981) *Il volontariato: problemi istituzionali*, in *Vita e pensiero*, 1981, I, 50

(1993) *Le leggi per la solidarietà*, Milano 1993

MAZZA F. (1994) *Come si costituisce una associazione non commerciale*, in *Non profit*, n. 0/94.

MAZZIOTTI M. (1978) *Libertà dell'assistenza* (Atti del XXI Convegno nazionale di studio — Roma 24-26 dicembre 1978)

(1979) *L'assistenza nella Costituzione*, in *Iustitia*, 1979, 97-113

MAZZONI C.M. (1981) *Volontariato, formazioni sociali ed associazioni non riconosciute*, in *Politica del diritto*, 1981, n. 4

MAZZONI G. (1953) *La legislazione assistenziale vigente*, in « *Atti della commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia* » *Camera dei Deputati*, vol. III, 1953, 13 e ss.

MAZZONI G., CATALANI R. (1958) *Codice della legislazione assistenziale*, Roma, 1958

MAZZONI G., GUERRIERI D. (1950) *Codice dell'assistenza sociale e dell'istruzione professionale*, Bologna, 1950

MAZZOTTA (1990) *Le Casse di Risparmio e la legge 30 luglio 1990, n. 218*, in *IL RISPARMIO*, 1990.

MELE E. (1993a) *Una ulteriore tipologia di convenzioni: quelle tra ente pubblico e cooperazione sociale, ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 novembre 1991 n. 381*, in *Foro amm.vo*, 1993, II, 889

(1993b) *Evoluzione e prospettive del convenzionamento a un anno dalla legge 381/91*, in *Impresa sociale*, n. 9, 1993.

MERUSI (1993) *Metamorfosi degli enti pubblici creditizi*, in *BANCA, BORSA, TIT. CRED.*, 1993, I, 1.

MENGHINI L. (1989) *Nuovi valori costituzionali e volontariato*, Milano 1989

(1992) *Il lavoro nella legge quadro sul volontariato*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 1992, I, 65

MENNA E. (1954) *Le IPAB nella legislazione coordinata vigente*, Parma, 1954

MENORELLO D. (1995) *Nuovi orizzonti per le IPAB*, in *Non profit*, n. 1/95.

MEO (1994) *Le associazioni volontarie e il volontariato*, in *Stato dell'Italia*, a cura di Ginsborg, Milano 1994

MERLO A. (1994) *Applicazioni di management alle organizzazioni non profit. Il caso della lega del Filo d'Oro*, in *Working Paper n. 3, Ricerca di base: Non Profit Organizations*, Università Bocconi, Ottobre 1994 e « *Non Profit: Diritto & Management degli enti non commerciali* », n. 0, Agosto 1994.

MESERA C. (1977) *Associazioni e comitati*, Catania 1977

MESSA F. (1939) *Codice dell'assistenza e beneficenza*, Foligno, 1939

MESSA F., DELL'ALPI D. (1938) *Ente Comunale di Assistenza (legislazione coordinata)*, Foligno, 1938

MILGROM P. ROBERTS J. (1994) *Economia, organizzazione e management*, Il Mulino Prentice Hall International Bologna 1994.

MIELE G. (1958) *Associazione (diritto di)* in *Nuoviss. Dig. it.*, I, Torino, 1958, 1416

MINERVINI G. (1973) *Società, associazioni, gruppi organizzati*, Napoli 1973

MINISTERO DELLA SANITÀ (1975) *I servizi sociali nelle esperienze regionali*, Centro Studi Min. sanità, Roma, 1975

MINISTERO DELL'INTERNO (1910) *Ordinamento della pubblica assistenza degli infermi*, Roma 1910

(1982) *Il decentramento dei servizi socio-assistenziali: indagine conoscitiva a cura del CENSIS*, Roma 1982

MOLTENI M. (1997) *Le misure di performance nelle aziende non profit di servizi alla persona*, CEDAM, 1997.

MONTINI L. (1953) *Per una politica dell'assistenza*, in *Assistenza d'oggi*, 1953, 1/2, 3

(1961) *Prospettive dell'assistenza nel centenario dell'unità d'Italia*, in *Assistenza d'oggi*, 1961, 24

MORABITO P. (1988) *Rilievi sugli enti « assenti d'imposta ». Associazioni e fondazioni riconosciute*, in *Nuova rass.* 1988, 1248

(1992) *Legge sul volontariato n. 266 dell'11 agosto 1991. Luci ed ombre*, in *Riv. amm.va*, 1992, II, 33

MORANI A., FABBRI M., ACQUAVIVA A. (1976) *Cultura di massa e istituzioni: compiti nuovi nel Mezzogiorno per l'associazionismo*, Bari 1976

MORGESE WALDEMARIO (1996) *L'azienda « non profit »*. *Ordinamento economico d'istituto*, Bari, Cacucci, 1996.

MORLEY-FLETCHER E. (1990a) *Lavoro carcerario e cooperazione*, in *Lavoro carcerario e cooperazione: esperienza e prospettive*, Lega cooperative Emilia-Romagna, 1990.

(1990b) *Universalità e diversificazione: alcune idee per il sistema fiscale*, in *Sinistra anni '90*.

I confini della politica, in: Fondazione Lelio e Lisli Basso, *Annali 1990*, vol. XI, Il Mulino, Bologna 1990.

(1991a) *Il movimento cooperativo e la sinistra in Europa*, pp. 7-24, in: R. Azzolini, P. Di Monte, E. Granaglia, E. Morley-Fletcher, L. Pennacchi, E. Rullani, L. Sacconi, L. Turci, *Esperienze e prospettive della cooperazione. Tra etica e mercato*, Vallecchi (Biblioteca del Ponte) Firenze 1991.

(1991b) *Diritto all'impresa. Il « terzo settore » dell'economia tra crisi e rinnovamento*, in « Nuova Rassegna Sindacale », n. 13, 15 aprile 1991.

(1992a) *Dalla riforma cooperativa una sfida per nuovi spazi di democrazia economica*, in « L'Unità », 3 marzo 1992.

(1992b) *Questa « piccola rivoluzione »*, in « Rivista della Cooperazione », n. 3, marzo-aprile 1992.

(1993a) *Diritti, scelte e efficienza nella cittadinanza sociale*, in: Università degli Studi di Roma, CEPAS, *Cittadini e servizi sociali. L'assistente sociale tra servizio e controllo*, Siars, Roma 1993.

(1993b) *150 anni dopo Rochdale: spirito cooperativo e interrogativi del presente*, in « La Cooperazione Italiana », agosto-settembre 1993.

(1995a) *Il dibattito sul « socio sovventore » e la questione del capital gain nelle imprese cooperative*, in *Lega nazionale delle cooperative e mutue, La finanza tra etica e competizione*, Roma 1995.

(1995b) *Tra « demercificazione » e « rimonetizzazione »*, in « Politica ed Economia », aprile 1995.

(1995c) *La proprietà cooperativa. Un commento al saggio di De Bonis, Manzone, Trento*, in « Etica ed Economia », n. 2, marzo-aprile 1995.

(1996a) *Relazione introduttiva alla II Sessione del convegno « Cooperative ed economia sociale a 150 anni da Rochdale »*, in « Unipolis », a. XII, n. 1, 1996.

(1996b) *Statualità, Socialità e Mercato nel welfare*, in « Forze sociali e governo dell'economia », CNEL, n. 1, 1996.

(1996c) *Intervento*, in *Valori e futuro della cooperazione* (Atti del convegno di Imola, 12-13 gennaio 1996), PDS Emilia-Romagna, Bologna 1996.

(1996d) *Rapporto su: statualità mercato e socialità nel welfare*, in CNEL, Ass. 14 marzo 1996.

(1996e) *Il sistema di Electronic Benefit Transfer negli Stati Uniti e le prospettive di una « Carta del cittadino » in Europa*, in *Econ. pubbl.*, 1996, n. 5.

(1997a) *Rinnovamento dello Stato sociale, ruolo del terzo settore, specificità del volontariato*, in *Volontariato oggi*, luglio-agosto 1997, n. 5, 2.

(1997b) *Troppe incomprensioni sulla « carta di credito sociale »*, in *L'unità*, 21 settembre 1997.

MOSCO G.M. (1990) *Partecipazione di associazioni non riconosciute a società lucrative*, in *Giust. Civ.*, 1990, pp. 407 ss.

NAPOLEONI V (1994) *Il fallimento delle associazioni non riconosciute*, in *IL FALLIMENTO*, n. 2/1994.

NAPOLI F. (1994) *Estromissione degli immobili di enti non commerciali: vantaggi e svantaggi*, in *Corr. Trib.*, n. 7/1994.

NAPOLITANO G. (1994) *Le associazioni private « a rilievo pubblicistico »* in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, 583.

NEGRONI (1880) *Dei corpi morali e delle successioni testamentarie*, Novara, 1880.

NERVO G. (1981) *Il pluralismo sociale nell'assistenza socio-sanitaria*, in Aggiornamenti sociali, 1981, 1, 11

(1996a) *Dall'associazione di volontariato all'istituzione non profit*, in Servizi sociale, n. 4, 1996

(1996b) *Dall'associazione di volontariato all'istituzione non profit*, in Impresa sociale 1996 n. 4

NESPOLI C. (1990) *Cooperazione di solidarietà sociale*, in Studi sociali, 1990, 12, 31

NEUHOFF K. (1996) *Profili giuridici delle organizzazioni non profit e delle istituzioni caritatevoli in Germania*, in Non profit n. 1, 1996

NIGRO M. (1975) *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in Polit. diritto, 1975, 579 ss.

NITTI F. (1960) *Una legge per la riforma degli enti di assistenza*, in L'assicurazione sociale, 1960, 3

ODGKINSON, WEITZMAN (1989) *Dimension of the independent sector: A statistical profile*, in Goospeed T.J., Kenyon D.A., *The non profit sector's capital constraint*, in Public Finance Quarterly, 21.4., oct. 93

OFFE C., HEINZE R. (1997) *Economia senza mercato*, Roma, 1997

OLE GJEMS-ONSTAD (1995) *Il progetto di associazione europea: un simbolo che ha bisogno di amici*, in Non profit n. 3/95

OLIVELLI P. (1991) *Volontariato e sicurezza sociale*, in DIR e LAV. NELLA MARCHE, 1991.

(1995) *La disciplina giuridica del volontariato e delle cooperative sociali*, Nuove Ricerche, Ancona, 1995.

OLIVETTI M. (1994) *Volontariato*, in Enc. giur. Treccani, XXXIII, Roma, 1994

ONIDA V. (1972) *I decreti delegati sulla beneficenza pubblica e sull'assistenza sanitaria davanti alla Corte Costituzionale*, in « Prospettive sociali e sanitarie, 1972, 9

(1984) *Principi e indirizzi costituzionali sulle fondazioni*, in Fondazioni e libertà (AREL), Roma 1984, 30

(1990) *Evoluzione delle istituzioni e dei soggetti*, in Welfare State e politiche sociali (a cura Ranci Ortigosa) Milano 1990

OPPO G. (1988) *L'identificazione del « tipo » società di persone*, in Riv. del dir. Civ., 1988, I, p. 623.

(1992) *Mutualità e lucratività*, in Riv. dir. civ., 1992, II, pp. 359 ss.

(1993) *Società, contratto, responsabilità (a proposito della nuova società a responsabilità limitata)*, in Riv. Dir. Civ. 1993, II, p. 187.

ORIOLO A. (1997) *Lavorare nel non profit*, Milano 1997

ORLANDO F. (1974) *Il capitale d'avventura: i centri della cultura in Italia*, Firenze 1974

OSSERVATORIO G. DELL'AMORE SUI RAPPORTI TRA DIRITTO ED ECONOMIA (1996) *Le organizzazioni senza fini di lucro (non profit organizations)*. Congresso internaz. Stresa 26-27 ottobre 1995, Milano 1996

PACE C. (1995) *Economicità e solidarietà*, in RIVISTA DEL VOLONTARIATO, Gennaio 1995.

PACI M. (1989) *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Napoli 1989

PAGLIAZZI, NICOSIA (1964) *Mutuo soccorso*, in Noviss. Dig. it., IX, Torino 1964, 1055

PAISIO F. (1959) *Compendio di assistenza e beneficenza pubblica*, Milano, 1959

PAJNO A. (1993) *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, 50

PALAZZI E. (1954) *Il mantenimento degli indigenti inabili al lavoro*, Empoli, 1954, 37

PALAZZOLO A. (1995a) *Organizzazioni di volontariato. Nessuna attinenza con le norme fiscali degli enti di tipo associativo*, in *Il Fisco*, 1995, n. 27

(1995b) *Organizzazioni di volontariato: trattamento fiscale*, in *Il Fisco*, 1995, n. 25, 6970

(1996) *Il disegno di legge sulle ONLUS: largo ai nuovi soggetti non profit*, in *Il Fisco* 3381/1996

PALICI DI SUINI R. (1992) *Il volontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, I, 1992.

PALIERI G. (1928) *Origine e importanza sociale del mutuo soccorso*, Bracciano 1928

PALMERI T. (1991) *Il volontariato nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Nuovo dir.*, 1991.

PALMIERI S. (1991) *Il volontariato nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Nuovo dir.*, 1991, 775

PANICO A. (1992) *La legge quadro sul volontariato*, Napoli 1992

PANTANI C. (1961) *Le funzioni del Comune in materia di assistenza e beneficenza*, Firenze, 1961

PANTOZZI G. (1988) *Legislazione, amministrazione e organizzazione dei servizi sociali*, Trento 1988

PANUCCIO V. (1993) *Volontariato*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 1081 ss.

PARDINI S. (1992) *Osservazioni sulla « capacità successoria » delle organizzazioni di volontariato alla luce della legge n. 266/91*, in *Riv. Not.*, 1992, pp. 1482 ss.

PARDOLESI R. (1987) *Associazionismo*, in *Dig. disc. privat. — sez. civ.*, I, Torino, 1987, 498

PARODI (1993) *La legge n. 266 del 1991 sul volontariato*, in *REGIONI*, 1993.

PASI L. (1960) *Osservazioni sul progetto di riforma degli E.C.A. e delle I.P.A.B.*, in *Riv. Prov.*, 1960, 20-22

PASINI G., CALVARUSO C., CACCIOLA S. (1993) *Il terzo rapporto sulle povertà estreme in Italia*, Milano, 1993

PASQUINELLI S. (1989) *Un territorio da inventare: volontariato e politiche sociali* in *Mulino*, 1989, 6, 1000

PASQUINO (1976) *Gruppi di pressione*, in *Diz. politica* (Bobbio, Matteucci), Torino, 1976

PATUSSI (1957) *Enti vari di assistenza e loro compiti*, in *Annali sanità pubblica*, 1957, 6, 1409

PEARCE J. L. (1994) *Volontariato. Motivazioni e comportamenti nelle organizzazioni di lavoro volontario*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 1994.

PEDETTA M. (1981) *La Corte costituzionale sull'assistenza pubblica: nuove certezze e problemi non risolti*, in *Giur.cost.*, 1981, I, 2024

PEPE C. (1982) *Appunti sull'ordinamento dell'assistenza pubblica*, Napoli 1982

PERGAMENO S. (1975) *La roba clericale*, Roma 1975

PERICO G. (1996) *Il volontariato ospedaliero in Italia e vent'anni dal suo inizio*, in *Agg. sociali*, 1996, 9-10, 617

- PERSICO G. (1958) *Associazioni non riconosciute*, in Enc. dir., II, Milano 1958, 878-894
- PESSI R. (1981) *Attività sociali e culturali in azienda* (articolo 11 Statuto Lavoratori), Milano, 1981
- PETTINATO S. (1994a) *Gli enti non commerciali*, Buffetti, 1994.
- (1994b) *Per un migliore regime fiscale per gli enti non commerciali*, in Non profit, 1994, n. 0, 39
- (1995) *Nozione e regime di « attività commerciale marginale » ai fini del trattamento tributario degli enti di volontariato*, in Non profit n. 1/95
- (1997) (a cura di) *Gestire il « no profit »: guida pratica alla gestione degli enti senza fine di lucro*. Mi 1997
- PEZZA (1952) *La beneficenza legale*, Parma, 1952
- PIANTA M. (1997) *Il terzo settore in Italia: rilievo economico e potenzialità occupazionali*. (Convegno Gruppo 95 «Terzo settore: opportunità e rischi», Roma 5.2.1997)
- PIETROLATA L. (1994) *Strumenti di attuazione del principio di solidarietà sociale: una conferma da parte della Corte Cost. a proposito del volontariato*, in Giur. ital., 1994, I, 322
- PINTO V. (1996) (a cura di) *Volontariato e fisco*, FIVOL, Roma 1996
- PINZAUTI A. (1990) *Il volontariato e le sue leggi*, Padova 1990
- PIOLA A. (1941) *Pie cause, pie fondazioni*, voce in « Dizionario pratico di diritto privato », 1941, vol. V, II
- PIRONTI A. (1906) *Le riforme dell'amministrazione e le mutazioni nel fine delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza*, Relazione ufficiale al Ministro dell'Interno, Roma, 1906
- POGGESCHI R. (1951) *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, Milano, 1951
- POLI A. (1996) *Terzo settore*, in Riv. del volontariato, 1996, n. 6
- (1997) *I confini del terzo settore*, in Riv. volontariato 1997, n. 7/8
- POLI C. (1988) *Rendiconto del Seminario CIRIEC sulle organizzazioni produttive senza scopo di lucro* (Milano, luglio 1988), in Economia pubblica, 1988, 433
- PONZANELLI G. (1985) *Le non profit organizations*, Milano, 1985
- (1987) *Enti senza scopo di lucro*, in DIGESTO, IV, Sez. civ., I, 1987.
- (1989) *Le fondazioni in diritto comparato*, in CONTRATTO IMPRESA, 1989.
- (1992) *Enti senza scopo di lucro*, in Dig. disc. priv., 1991, 468
- (1993) *Novità nell'universo « non profit »*, in Giur. comm., 1993, I, 412
- (1994a) *Gli enti non profit in Italia: associazioni, fondazioni, volontariato, trust, fondi pensione*, Cedam 1994
- (1994b) *Fondazione di impresa, fallimento e mondo « non profit »*, in FORO IT., I, 3544, 1994.
- (1995) *Gli enti collettivi senza scopo di lucro in attesa della riforma*, in Giur. comm., 1995, I, 515
- (1996a) *Quali regole giuridiche per il terzo settore? (Per una disciplina degli enti non profit)*, in Riv. dir. civ., 1996, III, 313
- (1996b) *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Giappichelli Editore, Torino, 1996.
- (1996c) *Le fondazioni bancarie tra passato, presente e futuro*, Foro ital., 1996, V.
- (1997) *Abrogazione dell'articolo 17 c.c.: verso una riforma degli enti non profit?*, in Il Corr. Giur. n. 7/1997, pp. 841-843.
- PORTALE G.B.-ROMANO M. (1992) *« Ristrutturazione » delle casse di risparmio e conflitto di interessi*, estratto da Banca, borsa, titoli di credito, 1992, I.

PREDA S. (1996) *Le prospettive delle fondazioni bancarie e gli assetti proprietari del sistema creditizio*, Il risparmio 1/96.

PREITE D. (1990) *Profili essenziali della legislazione sul terzo sistema: una rassegna giuridica*, in *Impresa Sociale*, n. 0/90.

PRESIDENZA CONSIGLIO DEI MINISTRI (1985) *La povertà in Italia: rapporto conclusivo della Commissione di studio sulla povertà*, Roma 1985

PRESTON A. (1993), *Efficiency, Quality and Social Externalities in the Provision of Day Care: Comparisons of Non-Profit and For-Profit Firms* in « *Journal of Productivity Analysis* », 1993

PRINA F. (1992) *Volontariato e cooperazione sociale tra mondi vitali e imperativi del sistema*, in *Soc. del diritto*, 1992, 3, 103

PRIVILEGGI (1989) *Il settore non profit nell'economia di mercato. Interpretazioni alternative*, Milano 1989

PROPERSI A., ROSSI G. (1991) *Manuale degli enti non comm.li: assoc., fondaz., comitati, club, gruppi, ecc. che svolgono attività comm.li*. Milano, 1991

(1993) *Associazioni e Fondazioni*, Milano, De Lillio, 1993.

(1994) *Gli enti non commerciali*, Milano Pirola 1994

(1995) *Associazioni e fondazioni*, Milano 1995

(1996) *Gli enti non profit: associazioni, fondazioni, comitati, gruppi di volontariato, associazioni sportive, e senza fini di lucro. Enti pubblici non economici che svolgono attività commerciali*, Milano, Pirola, 1996.

PROTETTI E.-MANISCALCO A.M. (1989) *Enti non commerciali e riforma fiscale*, Milano, 1989.

PROTO A.M. (1990) *Attività istituzionale degli enti diversi dalle società, ipotesi di definizione*, in *Rass. Trib.*, 1990, I.

(1997) *Onlus ed enti non commerciali*, in *Rassegna tribut.*, 1997, 3, 582

P.O.A. (1965) *Le istituzioni caritative ed assistenziali operanti nella sfera d'azione dell'autorità ecclesiastica*, Roma, 1965

(1967) *Gli enti religiosi e il problema della assistenza oggi in Italia* (atti del conv. Roma 2-4 genn.1967). Roma, 1967

QUADRI G. (1963) *Libertà di associazione e corporazioni pubbliche a struttura associativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, 215

QUARANTA G. (1982) *L'associazione invisibile: giovani cattolici tra secolarizzazione e risveglio religioso*, 1982

RADOGNA T. (1994) *Enti senza scopo di lucro (Aspetti tributari): Rassegna di giurisprudenza: gli enti non commerciali*, Ricerca di Base, Università Bocconi, Milano, 1994.

RADOLA P. (1987) *Democrazia pluralista e libertà associativa*, Milano, 1987.

RAGNISCO L. (1915) *Sulle controversie in materia di beneficenza legale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1915

(1916) *Gli acquisti delle persone giuridiche*, in *Giur. it.*, 1916, IV, 90

RANCI C. (1992) *Le istituzioni non profit in Italia: la risposta alla domanda sociale*, in *Impresa sociale*, 1992, sett., 9-16

(1994) *Il terzo settore nelle politiche di welfare in Italia: le contraddizioni di un mercato protetto*. in *Stato e mercato*, 1994, dicembre

(1995) *Tra benessere e impegno civile. Il terzo settore e l'azione volontaria negli Stati Uniti*, Quaderni di Volontariato, 4 Roma, 1995.

(1996) *Non solo nonprofit*, in *Impresa sociale*, 1996, n. 25, 21

RANCI C., ASCOLI U. (1997) *La solidarietà organizzata. Il volontariato italiano oggi*, FIVOL, Roma 1997

RANCI C., DE AMBROGIO, PASQUINELLI (1991) *Identità e servizio. Il volontariato nella crisi del welfar*, Bologna 91

RANCI C., VANOLI A. (1994) *Beni pubblici e virtù private*, (Fondazione Olivetti-Roma 1994)

RANCI ORTIGOSA E. (1990) *La politica assistenziale*, in *Le politiche pubbliche in Italia* (a cura di Dente B.) B o 1990

RANCI P. (1992) *Le istituzioni non profit in Italia: la risposta alla domanda sociale*, in *Impresa sociale*, 1992, n. 7.

(1995) *Le organizzazioni senza fine di lucro: aspetti economici*, Convegno CESEN, Università Cattolica Sacro Cuore, Milano, Maggio 1995.

(1996) *Equivoci e paradossi del nonprofit*, in *Micromega*, 4/96.

RANCI P., BARBETTA G.P., SALAMON L.M., ANHEIER H. (1995) *Il settore nonprofit in una prospettiva comparata*, in *Impresa sociale* n. 21 1995

RANCI P.-BASSANINI M.C. (a cura di): *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*, Fondazione Adriano Olivetti, 1990.

RASCIO R. (1971) *Destinazione di beni senza personalità giuridica*, Napoli 1971

REALMONTE F. (1986) *Associazione non riconosciuta*, in *Dizionario di. privato* (Irti), I, Milano, 1986, 58-72

REBORA G. (1994) *La logica economica degli enti senza scopo di profitto*, in *Impresa sociale*, 1994, n. 16.

(1996) *Le organizzazioni non profit. Potenzialità al servizio del bene comune e condizioni di sviluppo*, in *Aggiorn. sociali*, 1996, n. 12, 795808

RENOLDI A. (1994) *Profili aziendalistici delle organizzazioni senza scopo di lucro*, Ricerca di Base, Università Bocconi, Milano, Novembre 1994.

RENZULLO A. (1986) *Le pubbliche istituzioni di assistenza e beneficenza*, in *Previdenza sociale*, 1986, 6, 1307

RESCIGNO G.U. (1983) *Le IPAB infraregionali dopo le sentenze nn. 173 e 174 (della Corte Costituzionale)*, in *Quaderni del pluralismo*, 1983, 236

RESCIGNO P. (1966) *Persona e comunità*, Bologna 1966

(1968) *Fondazione (dir.civ.)* in *Encicl. dir.*, XVII, 1968, 802

(1974) *La tutela della personalità nella famiglia nella scuola nelle associazioni*, in *Studi in onore Chiarelli*, IV, Milano, 1974, 4010 ss.

(1988) *Persona e comunità: saggi di diritto privato, II* (1967-1987) Padova, 1987

(1989) (a cura di) *Le fondazioni in Italia e all'estero*, Padova 1989

(1992) *La fondazione ed i gruppi bancari*, in *Banca, impresa e società*, 1992.

(1993) *Autonomia privata e legge nella disciplina del volontariato*, in *Giur. it.*, 1993, IV, 1

RESTIVO (1960) *Considerazioni intorno alla riforma della legislazione sulle IPAB*, in « *Rivista delle Province* », 1960, 70

REVELLI M. (1997) *La sinistra sociale*, Torino, 1997.

RICCARDELLI N. (1993) « *Cooperative* » di volontariato e libertà di forme nella legge quadro sul volontariato, in *Giur. comm.*, 1993, 642-658

RICCI S. (1996a) *Profili giuridici delle Associations sans but lucratif in Francia*, in *Non profit* n. 2 1996

(1996b) *L'esenzione IVA dell'attività dei giardini d'infanzia (asili nido): un caso olandese. Problematiche e prospettive di diritto comunitario*, in *Non Profit* n. 4, 1996

- RIDOLA P. (1987) *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano 1987
(1988) *Associazione: libertà di associazione*, in Encicl. giurid. Treccani, III, Roma, 1988, 3
- RIGANO F. (1991) *Le sovvenzioni statali all'associazionismo*, in Queste istituzioni, 1991, n. 85-86, 137
(1993) *L'attuazione dei principi della legge sul volontariato: l'istituzione dei registri regionali*, in Regioni, 1993.
(1995) *La libertà assistita: associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Padova 95
(1996) *Gli enti non profit e la concorrenza nel settore della formazione professionale*, in Regioni, 1996, 1, 191
- RIGANO F. , ROSSI E. (1993) *Commento alla legge quadro sul volontariato: articolo 7*, in Nuove leggi civ. comm., 1993, 841
- RIMINI C. (1995) *Il problema del fallimento della fondazione: la vicenda dell'Istituto Sieroterapico Milanese*, in Contratto impresa , 1995, P. 581 ss.
- RINALDI V. (1994) *Che cos'è l'economia sociale. Il caso italiano*, Liocorno Editore, 1994.
- RISTUCCIA S. (1994) *Fondazioni*, in Enc. giur. treccani, IV, Roma, 1994, 179-187
(1995) *La riforma del Libro I del codice civile: il tentativo Cassese*, in NON PROFIT, n. 1, Gennaio 1995.
(1996) *Volontariato e fondazioni: fisionomie del settore non profit*, Maggioli Rimini 1996
- RITTER G.A. (1996) *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1996
- ROCCHI S. (1997) *Il volontariato fra tradizione e innovazione*, Roma 1997
- ROCCO F. (1984) *Mutuo soccorso.*, in Noviss. Dig. It., app., V, Torino 1984, 174
- RODDI C. (1964) *L'assistenza sociale*, Milano, 1964
- ROEHRSSSEN G. (1958) *La legislazione sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in L'organizzazione amm.va, atti del IV convegno di studi di scienza amm.ne, Varenna-Villa Monastero 18-21 sett. 1958, Milano, 1959, 95
- ROMANO S. (1905) *La nuova legge sulla pubblica beneficenza*, Roma, 1905
- ROSE-ACKERMAN S. (1986) *The Economics of nonprofit Institutions*, Oxford University Press, 1986
(1987) *Ideals Versus Dollars: Donors, Charity Managers and Government grants*, Journal of Political Economy, 1987
(1996) *Altruism, nonprofits and economic theory*, The Journal of Economic literature, 1996
- ROSSI E. (1977) *Abolire la miseria* (II ediz., con introduz. di P. Sylos Labini) Bari 1977
(1989) *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova 1989
(1992) *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in Giur. cost., 1992, 2348
(1997) *Privato Sociale: evoluzione e limiti della legislazione italiana*, in Animazione sociale, gennaio, 1997.
- ROSSI G. (1979) *Enti pubblici associativi: aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli 1979
(1991a) *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991
(1991b) *Il volontariato e gli interventi a rete*, in La ricerca sociale, n. 45, 1991.
(1994) *Le ricerche sul volontariato in Italia*, in Riv.della cooperazione, n. 16, Maggio-Giugno 1994.

(1997) *Terzo settore, stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa*, Milano 1997

ROSSI G., ABBAMONTE G. (1990) *Gli enti pubblici*, Padova, 1990

ROTTOLI (1992) *Autorizzazione ad acquistare ex articolo 17 cod. civ: requisito di validità o condizione di efficacia?*, in RIV. NOT., 1992, p. 1459 ss.

ROVERSI MONACO F. (1979) *Il Servizio sanitario nazionale*, Milano 1979

RUBINO D. (1952) *Le associazioni non riconosciute*, Milano, 1952

RUFFINI R. (1994) *La gestione strategica del personale nelle organizzazioni non profit*, in Working Paper n. 3, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Università Bocconi, Ottobre 1994.

RUFFINO A. (1961) *Istituzioni assistenziali*, Genova, 1961

RUFFOLO G. (1996a) *Il terzo sistema: per riequilibrare la società*, in *Impresa sociale*, 1996, n. 29, 44-

(1996b) *La crisi dello Stato sociale e l'idea del terzo sistema*. Relaz. al Seminario CNEL «Modalità incentivaz. domanda per stimolare offerta beni meritori. (CNEL 5 novembre 1996)

RUSSO P. (1994) *Bisogni, povertà, emarginazione: le ragioni e le forme della solidarietà*, Cassino 1994

RUSSO R.M. (1975) *La politica dell'assistenza*, Firenze, 1975

SACCARO M. (1995a) *La rilevanza delle cessioni gratuite di beni ad associazioni con finalità di assistenza e beneficenza*, in *Non profit*, n. 2/95.

(1995b) *La soggettività IVA dei comitati organizzatori di congressi*, in *Non profit* n.1/95.

SALAMON L.M. (1990) *Analisi della situazione del settore « non profit » negli Stati Uniti*, in *Econ. pubbl.*, 3, 1990.

SALAMON L.M., ANHEIER H.K. (1994a) *The emerging Sector: The non profit Sector in Comparative Perspective, An Overview*. (Institute for Policy Studies, Jhon Hopkins Univ., Baltimore 1994)

(1994b) *Il settore nonprofit in un confronto internazionale: profili e tipi*, Quad.occas. n. 3, IRS, Gennaio 1994.

SALVATI A. (1952) *L'assistenza sociale e la difesa integrale dell'individuo*, Padova, 1952

SANDULLI A. (1991) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1992 delle autonomie locali*, Roma 1991

(1992a) *La letteratura in materia di assistenza e beneficenza: percorsi e tendenze*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1992, 773

(1992b) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1993 delle autonomie locali*, Roma 1992

(1993) *Assistenza e servizi sociali*, in *Annuario 1994 delle autonomie locali*, Roma 1993

SANDULLI A.M. (1978) *Ipab e decentramento regionale*, in *Dir. Eccles.*, 1978, n. 3-4, 489 ss.

SANFILIPPO F., MANIACI E. (1992) *Associazioni, fondazioni e comitati: aspetti civilistici, adempimenti contabili e fiscali*, Roma 1992.

SANTAGATA W. (a cura di): *Offerta Privata di Beni Pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1991.

SANTARONI M. (1987) *Associazione*, in *Digesto disc. priv. - sez. civ.*, I, Torino, 1987, 485

SANTINI G. (1973), *Tramonto dello scopo di lucro nelle società di capitali*, in RIV. DIR. CIV., 1973.

SANTUARI A. (1994a) *Le politiche governative contro l'offerta privata di servizi pubblici: il caso dell'Austria*, in Non profit 0/94

(1994b) *Organizzazione e attuazione delle forme di assistenza negli atenei inglesi e statunitensi. Sviluppo e profili comparatistici*, Rapporto di ricerca patrocinato dall'Ente per il Diritto allo Studio dell'Università di Padova, Ottobre 1990-Febbraio 1994.

(1995a) *Panorama fiscale in materia di organizzazioni non profit: il caso Queensland (Australia)*, in Non profit 2/95

(1995b) *Organizzazioni di volontariato e loro forma giuridica*, in Non profit 1/95

(1995c) *Aspetti fiscali e riferimenti normativi in materia di fondazioni*, in NON PROFIT, 1, Gennaio 1995.

(1996a) *Concorrenza sul mercato tra organizzazioni non profit e imprese for profit: un caso di studio relativo al servizio postale in Australia*, in Non profit n. 3/ 96

(1996b) *Aspetti giuridico-legislativi delle organizzazioni non profit. Inquadramento storico e linee evolutive nel panorama europeo*, in Cavenago D., *Dirigere e governare una organizzazione non profit*, Cedam, 1996.

(1997) *Uno sguardo di insieme sulle esperienze straniere*, in Vittadini G., *Il non profit dimezzato*, MI 97

SANTUARI A., BORZAGA C. (1998) (a cura di), *Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove forme di imprenditorialità sociale in Europa*, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Febbraio 1998.

SANTUCCI MARTINO M.F. (1963) *Legislazione sull'assistenza pubblica*, Roma, 1963

SARACCO G. M. (1989) *La Corte costituzionale e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: verso la fine di un'odissea?* (nota a C.cost. 7.4.1988, n.396), in « Il Foro Italiano », 1989, I, I, 46

SARNO G. (1955) *Codice della beneficenza pubblica*, Milano, 1955

(1958) *Ente Comunale di Assistenza*, voce Assistenza, in « Enciclopedia Dir. », Milano, 1958, III, 783-791

SARPELLON, G. (1976) *Emarginazione e sviluppo sociale*, Padova, 1976

(1982) *La povertà in Italia*, (2 vol. Milano 1982)

SARTORI L. (1977) *Pluralismo e servizi sociali*, Fondazione Zancan, Padova, 1977

SCALFI G. (1994) *Conclusioni: considerazioni in tema di associazioni senza scopo di lucro*, Working Paper n. 1, Ricerca di base: Non Profit Organizations, Università Bocconi, Ottobre 1994.

SCALVINI F. (1995) *Per lo sviluppo dell'impresa sociale*, in RIVISTA DEL VOLONTARIATO, Maggio 1995.

SCARTOZZI G. (1994) *Volontariato (attività di)* in Enc. giurid. Treccani, XXXIII, Roma, 1994

SELICATO P. (1992) *Enti Religiosi. Profili civilistici e tributari*, Milano, 1992.

SENATO DELLA REPUBBLICA (1940) *Atti della Commissione delle Assemblies legislative chiamate a dare il proprio parere sul progetto di codice civile, Libro delle persone e della famiglia*, Roma, 1940

SEPE O. (1959) *Il « diritto » all'assistenza nella Costituzione*, in « Riv. it. prev. soc. », 1959, 34 e in « Amm.ne Civile », 1959, 25, 16-27

SEPE S. (1984) *Amministrazione statale e assistenza: il controllo sulle « Opere pie » nel periodo giolittiano*, in Riv.trim.sicenza amm.ne, 1984, 1, 3

SERAFINI F. (1965) *I controlli e la responsabilità delle IPAB. L'esercizio della vigilanza e gli organi di tutela*, in « Nuova Rassegna », 1965, 15/16, 2071

- SETTI M. (1994) *Enti non commerciali. Adempimenti contabili e fiscali*, Cosa & Come, Milano 1994
- SGARAMELLA N. (1987) *Il volontariato nell'ordinamento giuridico italiano*, in Quad. pluralismo, 1987, n. 6, 120-136
- SGRITTA G.B. (1991) *Assistenza sociale*, in Enc. sc. soc. Treccani, I, Roma, 1991, 371-382
- SICA V. (1957) *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1957
- SIGNORELLI L. (1939) *Opere pie*, in « Nuovo Digesto Italiano », Torino, 1939, IX, 102-151.
- SISSI PALMIERI (1991) *Il volontariato nell'ordinamento giuridico italiano*, in IL NUOVO DIRITTO, 1991.
- SMITH S.R., LIPSKY M. (1994) *nonprofit for hire*, Harward University Press 1994
- SOARDI M. (1954) *Manuale dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, Brescia 1954
- SOLARI L. (1997) *Implicazioni organizzative di un approccio multistakeholder*, in Impresa sociale n. 31 1997.
- SORRENTINO B.-MATTESE E. (1995) *Organizzazioni non governative. Riflessioni giuridiche e regolamentazione fiscale*, in Il fisco 14/1995.
- SPAGNA MUSSO S. (1993) *Il volontariato tra pubblico e privato*, in Vita notarile, 1993, II, 559
- SPARROW R., MELANDRI V. (1997) *Dal caso americano al caso italiano*, in Vittadini G., Il non profit dimezzato, Mi 97.
- SPASIANO M.R. (1994) *Enti non lucrativi a rilevanza pubblica*, in Dir. amm.vo, 1994, 263 .
- (1995) *Contributo alla riflessione sulla opportunità di una legge generale per gli enti privati di interesse pubblico*, in Non profit, 1995, n. 3.
- SPEAR R. (1996) *Le cooperative sociali nel Regno Unito*, in Impresa sociale n. 30 1996.
- SPINELLI L. (1983) (a cura di) *Enti di assistenza ed enti ecclesiastici (1890-1977)*, Modena, 1983.
- (1987) *I diritti dell'individuo nelle formazioni sociali dove svolge la sua personalità*, in RIV. DIR. CIV., 1987.
- STIPI M. (1971) *Beneficenza, assistenza e previdenza nei rapporti tra Stato e regioni.*, Roma 1971
- TABET G. (1995) *Le Ipab tra progetto Zamagni e legislazione vigente*, in Rassegna Tributaria, 1995, 1563.
- (1997a) *Ipab ed Onlus: due figure a confronto*, in Il Fisco, 1997, n. 21.
- (1997b) *Verso una nuova tassazione degli enti non profit*, in Rassegna tribut. 1997, 3, 573.
- TAMBURRINO G. (1980) *Persone giuridiche e associazioni non riconosciute, comitati*, Torino, 1980 .
- TAVAZZA L. (1982) (a cura di) *Verso uno statuto del volontariato*, Bologna 1982.
- (1985) (a cura di) *Volontariato ed enti locali*, Bologna 1985.
- (1990a) *Volontari oggi (1975-1990)* Roma 1990
- (1990b) *Valori ed efficacia dei gruppi di volontariato*, in Impresa sociale, n. 0, ottobre 1990.
- (1993) *Volontariato e nuovi soggetti sociali in Italia e in Europa*, in Civitas, 1993, 1, 9.
- (1997) *Il volontariato nella transizione*, in Riv. volontariato, suppl. al n. 10, ottobre 1997.

- TEDESCHI D. (1958) *Beneficenza e assistenza pubblica*, Brescia, 1958.
- TENERGREN E. (1996) *La cooperazione per l'assistenza all'infanzia: l'esperienza svedese*, in *Impr. soc.*, n. 28, 1996.
- TERRANOVA F. (1975a) *Le Ipab, Le opere pie, le fondazioni private nell'ordinamento giuridico italiano*, in « *Prospettive sociali e sanitarie* », 1975, 20.
- (1975b) *Il potere assistenziale*, Roma, 1975.
- TIEGHI M. (1996) *Le fondazioni. Obiettivi finalizzanti, sistema informativo e bilancio*, CLUEB, Bologna, 1996.
- TONDI DELLA MURA V. (1995a) *Regioni e persone giuridiche private*, CEDAM, 1995.
- (1995b) *Profili costituzionali e sociali degli enti non profit*, in *Non profit*, 4/95.
- TONDO S. (1993) *Associazioni comuni e associazioni di volontariato* (articolo 17 c.c. c articolo 5 l. 266/1991), in *Riv. del not.*, 1993, I, 253
- TORTELLO M., SANTANERA F. (1982) *L'assistenza espropriata: i tentativi di salvataggio delle Ipab*, Firenze 1982.
- TORTORELLA (1991) *Le linee generali del volontariato, intervento alla Conferenza sul volontariato*, Pisa 26 ottobre 1991.
- TOSATO E. (1939) *Il riconoscimento degli enti morali nella teoria degli atti amministrativi*, Padova, 1939.
- (1989) *Persona, società intermedie e Stato*, Milano 1989.
- TOZZI V. (1983) *Riforma amministrativa ed interessi religiosi. Il riassetto dell'assistenza e della beneficenza*, Napoli, 1983.
- TRAINA decreto ministeriale (1988) *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di Ipab e la riforma dell'assistenza*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 545.
- TRANFAGLIA A. (1989) *Il problema del volontariato*, in *Nuova Rassegna*, 1989, 2243.
- TRAVAGLINI C. (1994) *Dall'organizzazione non profit al gruppo non profit*, in *Impresa sociale*, n. 15, 1994.
- (1995a) *Il gruppo non profit*, in *Economia e management*, 1995.
- (1995b) *Circuiti e schemi di bilancio per le aziende non profit: prime proposizioni*, in *Non profit*, n. 1/95.
- (1997a) *Le cooperative sociali tra impresa e solidarietà. Caratteri economico-aziendali ed informativa economico-sociale*, Bologna 1997.
- (1997b) *La cooperativa sociale come azienda collaborativa multistakeholder*, in *Impr. Soc.*, n. 31, 1997.
- TREU T. (1997) *Maturazione culturale, innovazione formativa, organismi non profit: alcune linee direttive per affrontare il problema della disoccupazione*, in *Il fisco*, alleg. « Capire gli organismi non profit », 1997, n. 26.
- TREVISAN C. (1978a) *Il distretto di base dell'unità locale dei servizi*, Fondazione Zancan, Padova, 1978.
- (1978b) *Per una politica locale dei servizi sociali*, Bologna, 1978.
- (1982) *L'integrazione tra servizi sociali e sanitari*, Roma 1982.
- TRINCHIESI E. (1939) *L'ente comunale di assistenza e la riforma della legge sulle opere pie*, in *Man. amm.*, 1939, 105.
- UNIONE GIURISTI CATTOLICI (1979) *Persona, comunità e stato nella prospettiva della riforma dell'assistenza*, MI, 1979.
- UNEBA. (1963) *L'assistenza secondo l'ispirazione cristiana*, Milano, 1963.

UNEBA-ANSDIPP (1996) *L'ordinamento delle Ipab ha superato il secolo: necessità ed orientamenti per una riforma*, Atti convegno Milano 31 ottobre 1996 presentazione della ricerca CIRIEC.

VACCHELLI G. (1895) *Assistenza Pubblica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Milano, 1895, I, parte IV, 838.

VALENTE F. (1940) *La personalità giuridica delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Roma, 1940.

VANNICELLI F. (1996) *La legislazione italiana in materia di volontariato*, in *Iustitia*, 1996, 1, 83.

VENDITTI C. (1994) *Causa e scopo mutualistico delle cooperative sociali*, in *Dir. e giur.*, 1994, 1-4, 19.

VERBARI G.B. (1987/a) *Volontariato sanitario*, in *Nuoviss. dig. it.*, appendice, VII, Torino, 1987, 1165 -1174.

(1987/b) *Il volontariato come terzo modello organizzativo tra pubblico e privato*, in *Studi in memoria di Bachelet*, vol. 3, Milano, 1987, 531- 555.

VERGA M. (1994) *L'autorizzazione agli acquisti ex articolo 17 cod. civ.*, Working Paper n. 1, Ricerca di base: Non Profit. Organizations, Università Bocconi, Ottobre 1994.

VERRUCOLI P. (1985) *Non-profit Organizations (A comparative approach)* Milano 1985.

VIDIRI G. (1995) *Il fallimento nelle associazioni e nelle società senza scopo di lucro*, in *GIUST. CIV.*, II, 1995.

VIGORELLI E. (1948) *L'offensiva contro la miseria*, Verona, 1948.

(1964) *L'assistenza nel sistema di sicurezza sociale*, in *Nuova Rassegna*, 1964, 11, 1346-1354.

VINCENZI AMATO D. (1984) *Associazioni e tutela dei singoli, Una ricerca comparata*, Napoli 1984.

VINCI C., GAGLIARDI M. (1988) *Enti non commerciali e fisco*, Milano 1988.

VISALLI N. (1986) *I comitati non riconosciuti*, Padova 1986.

VITTADINI G. (1996) *Linee guida per la misurazione della qualità dei risultati nelle organizzazioni non profit*, in *Non profit*, 1/96.

(1997) *Il non profit dimezzato*, Milano Etaslibri.

VITTORIA D. (1987) *Gli acquisti delle persone giuridiche e gli attuali limiti di applicazione dell'articolo 17 cod. civ.*, in *Contratto e impresa.*, 1987, p. 839 ss.

(1989) *Gli enti del primo libro del codice civile: l'attuale assetto normativo e le prospettive di riforma*, in *Le fondazioni in Italia e all'Estero*, diretto da RESCIGNO, Padova.

(1992) *Il cambiamento del « tipo » per gli enti del primo libro del codice civile*, in *Contratto e impresa*, 1992, 1149.

VOLPE G. (1981) *Beneficenza, Ipab, enti locali: le scorciatoie del legislatore delegato e la via maestra della Corte costituzionale*, in « *Foro it.* », 1981, I, 618.

VOLPE PUTZOLU G. (1970) *Società di mutuo soccorso e mutue assicuratrici*, in *Riv. dir. comm.*, 1970, I, 368 — 395.

(1977) *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano,.

(1985) *Oggetto « sociale » ed esercizio dell'impresa nelle società sportive*, in *Riv. Del dir. Civ.*, 1985, I.

VUCUSA R. (1951) *L'assistenza legale e il domicilio di soccorso*, Feltre.

WEISBROD B.A. (1991) *The nonprofit Economy*, Harward University press.

(1986) *Toward a theory of the voluntary non profit sector in a three-sector economy.*

ZAMAGNI S. (1995a) *La filosofia e l'architettura del progetto di legge sulle Onlus*, in *Non profit*, 3/95.

(1995b) *Verso il welfare mix*, I DEMOCRATICI, n. 9/95.

(1995c) *Il settore non profit in un'economia post-industriale*, in *Etica degli affari e delle professioni*, n. 3/95.

(1996a) *Agevolazioni tributarie al « Terzo Settore »: l'esclusione delle Ipab. Un contributo alla chiarezza?*, in *« Ipab oggi »*, 1996, 2, 10.

(1996b) (a cura di): *Economia Solidale* (Biblioteca della Solidarietà), Edizioni Piemme-Caritas.

(1997a) *Organizzazioni non profit e economia di mercato: un progetto di economia civile*, in *Il fisco*, alleg. « Capire gli organismi non profit », 1997, n. 26.

(1997b) *Il non profit che serve all'Italia*, in *VOLONTARIATO OGGI*, n. 8, Dicembre 1997.

(1997c) *Il non profit della società postfordista alla ricerca di una nuova identità* in Vittadini *Il non profit dimezzato*, Etaslibri.

(1997d) *Economia civile come forza di civilizzazione per la società italiana* in P. Donati *La società civile in Italia*, Mondadori.

ZATTI P. (1975) *Persona giuridica e soggettività*, Padova.

ZOPPINI A. (1991) *Considerazioni sulla fondazione di impresa e sulla fondazione fiduciaria regolate da una recente legge francese*, in *Riv. Del dir. Civ.*, 1991, I.

(1992) *Le fondazioni dalla tipicità alle tipologie*, Roma.

(1995) *Associazioni, fondazioni, comitati*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, II, 325.

ZUCCONI A. (1977) *Regioni e servizi sociali*, Milano.