

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

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.

LETTERE DEL PRESIDENTE DELLA CAMERA
E DEL PRESIDENTE DEL CNEL

IL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

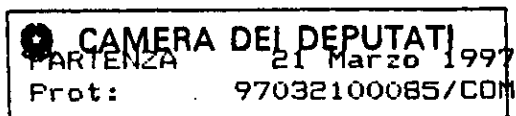
Caro e Illustre Presidente,

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.

Enrico
Vittorio



Prof. Giuseppe DE RITA
Presidente del CNEL
ROMA

*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 el 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

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 definitori 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

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

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.