

**Carla Del Gesso
Massimo Ivone**

L'IMPRESA SOCIALE

**Dialogo tra l'economia
aziendale e il diritto
d'impresa**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Carla Del Gesso
Massimo Ivone

L'IMPRESA SOCIALE

**Dialogo tra l'economia
aziendale e il diritto
d'impresa**

FrancoAngeli

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	7
1. L'azienda non profit: lineamenti distintivi di un sistema in evoluzione		
(di Carla Del Gesso)	»	11
1. L'azienda non profit tra Stato e Mercato	»	11
2. L'evoluzione storico-normativa del terzo settore	»	16
3. Le principali forme aziendali del sistema non profit nel quadro giuridico nazionale	»	21
2. Il modello aziendale di impresa sociale nei suoi caratteri qualificanti		
(di Carla Del Gesso)	»	31
1. La qualifica di "impresa sociale": requisiti fondanti	»	31
1.1. L'utilità sociale dell'attività economica organizzata	»	33
1.2. Il perseguimento di finalità di interesse generale e l'assenza dello scopo lucrativo	»	36
2. Socialità e creazione di valore nell'impresa sociale	»	39
3. Profili di rendicontazione del valore economico-sociale	»	44
4. Elementi di funzionalità straordinaria e dimensione imprenditoriale	»	52
3. La disciplina dell'impresa sociale: aspetti organizzativi e gestionali dell'azienda		
(di Massimo Ivone)	»	57
1. L'iter legislativo dell'impresa sociale	»	57
1.1. La legge delega 118/2005	»	59

1.2. Il d.lgs. 155/2006 istitutivo dell'impresa sociale	»	63
1.3. L'emanazione dei decreti necessari a dare attuazione alla disciplina dell'impresa sociale	»	65
2. Gli elementi organizzativi dell'azienda contenuti nella disciplina dell'impresa sociale	»	68
2.1. La costituzione	»	69
2.2. La struttura proprietaria e la disciplina dei gruppi	»	73
2.3. La governance	»	76
2.4. L'organizzazione del lavoro	»	79
3. Gli aspetti gestionali dell'impresa sociale nella normativa	»	82
3.1. L'economicità dell'impresa sociale	»	83
3.2. Il reperimento delle fonti di finanziamento	»	85
4. La disciplina dell'impresa sociale: aspetti informativo-contabili dell'azienda		
(di Massimo Ivone)	»	88
1. Il sistema informativo-contabile dell'impresa sociale: gli strumenti richiesti dal legislatore	»	88
2. Il documento di rappresentazione della situazione patrimoniale ed economica	»	92
2.1. Lo stato patrimoniale	»	96
2.2. Il rendiconto gestionale	»	100
2.3. La nota integrativa	»	105
2.4. La relazione di missione	»	109
3. Il bilancio consolidato di gruppo dell'impresa sociale	»	109
4. L'obbligo di redazione del bilancio sociale	»	112
Riferimenti bibliografici	»	121
Riferimenti ad atti normativi e documenti	»	127

INTRODUZIONE

Lo sviluppo di nuove modalità di gestione delle attività imprenditoriali in chiave sociale costituisce un campo d'indagine di grande attualità. In un contesto economico in cui forte rilevanza assumono i temi della responsabilità sociale d'impresa cresce l'attenzione su modelli produttivi che adottano comportamenti virtuosi.

Il fenomeno dell'imprenditorialità sociale, la cui espansione configura una progressiva evoluzione del settore delle aziende non profit, desta sempre più interesse da parte degli accademici e degli operatori economici. Tale settore, infatti, rappresenta un ambito operativo emergente, consolidatosi in seguito alla crisi del tradizionale modello di welfare sociale che ha portato a una nuova governance dei servizi pubblici di interesse generale offerti a integrazione, e spesso anche in sostituzione, dell'intervento dello Stato nella promozione del benessere collettivo. Il conseguente sviluppo di un sistema di organizzazioni produttive rispondenti a una domanda non pienamente soddisfatta dall'offerta delle Istituzioni pubbliche, la cui funzione assume una dimensione crescente e a elevato impatto sociale, ha contribuito alla configurazione di una realtà operativa dinamica e in continua trasformazione. Ciò ha determinato il superamento della categorizzazione dottrinale delle aziende secondo la dicotomia classica Stato-Mercato.

Nell'ambito del settore non profit in ascesa, particolare attenzione merita la formula dell'"impresa sociale", quale soggetto giuridico delle organizzazioni private rivolte alla produzione di beni o servizi di utilità sociale. In essa il concetto di responsabilità sociale d'impresa trova piena espressione nella particolare condotta imprenditoriale dell'azienda, nella sua rilevante funzione sociale e vocazione non lucrativa. Infatti, con l'emanazione della disciplina dell'impresa sociale, il legislatore ha istituzionalizzato il connubio "impresa" e "socialità" in quanto l'attività economica, sebbene rivolta al mercato, è strumentale al perseguimento delle finalità di interesse collettivo.

In altre parole, il compito produttivo è svolto dall'impresa sociale trovando giustificazione in una logica di funzionalità duratura dell'azienda che non è tesa alla massimizzazione del profitto, a beneficio esclusivo dei soggetti che la istituiscono e la conducono, bensì al perseguimento di obiettivi a carattere ideale e d'interesse generale. Quindi, tali scopi, benché conseguiti nel rispetto del principio di economicità, che ne rappresenta la condizione necessaria per la sopravvivenza, la continuità e l'autosviluppo aziendale, muovono l'attività economica che viene così a essere organizzata per la realizzazione di utilità dirette alla soddisfazione di bisogni comuni.

Nello specifico, l'impresa sociale nella sua innovazione legislativa introduce una modifica radicale al convenzionale concetto di impresa, alla sua nozione giuridica ed economica e al suo tradizionale ruolo produttivo a carattere lucrativo. Essa identifica, dunque, l'azienda non profit oriented del cosiddetto terzo settore (o privato sociale) dell'economia moderna impegnata nella produzione dei "beni comuni" e diretta al perseguimento di finalità sociali di pubblica utilità. La formula giuridica dell'impresa sociale realizza, peraltro, un'innovazione sociale che si esprime oltre che nei processi produttivi, nell'output e nelle motivazioni solidaristiche dell'impresa, anche nelle sue forme organizzative, riconoscendo un'ampia libertà di scelta tra le configurazioni associative e quelle societarie. Ciò pertanto reca un forte potenziale espansivo per le attività imprenditoriali di natura sociale.

Ciò premesso, il presente lavoro approfondisce l'impresa sociale nei suoi aspetti caratterizzanti attraverso lo studio interdisciplinare dei principi aziendali e delle norme giuridiche che ne regolano il funzionamento. A tal fine, fornisce una disamina in chiave economico-aziendale della disciplina vigente in materia, con l'obiettivo di individuare e descrivere i profili organizzativi, gestionali e contabili del modello di azienda rappresentato nella formula giuridica espressa dal legislatore.

In particolare, nel primo e nel secondo capitolo sono analizzati, anche attraverso l'evoluzione della normativa che ha riguardato il Terzo settore e l'esame dei suoi elementi distintivi, i caratteri fondanti l'impresa sociale quale forma aziendale realizzante una progressiva trasformazione in senso imprenditoriale del sistema non profit.

Nel terzo e nel quarto capitolo del lavoro è fornita una lettura dell'assetto normativo dell'impresa sociale in ottica aziendale al fine di individuarne le condizioni di esistenza e di funzionamento. Pertanto, sono indagate le prerogative della costituzione dell'impresa sociale, del relativo assetto proprietario e di governance e dell'organizzazione del lavoro, le pe-

culiari condizioni di economicità, nonché gli obblighi informativo-contabili e gli strumenti di accountability volti alla rendicontazione del valore economico-sociale.

Carla Del Gesso

1. L'AZIENDA NON PROFIT: LINEAMENTI DISTINTIVI DI UN SISTEMA IN EVOLUZIONE

(di Carla Del Gesso)

1. L'azienda non profit tra Stato e Mercato

I continui mutamenti del contesto socio-economico evidenziano una complessa configurazione evolutiva del tessuto operativo al cui interno agiscono le varie fattispecie d'azienda; molteplici sono le realtà organizzative per mezzo delle quali si rende possibile il soddisfacimento dei bisogni umani¹. L'azienda, infatti, indipendentemente dalle forme organizzative assunte, che variano in funzione della natura e delle finalità del soggetto economico e di quello giuridico, esprime nel suo carattere unitario una combinazione di risorse economiche volta a porre in essere beni e servizi, la cui realizzazione produttiva e/o erogativa² è generata dalla necessità di appagare i bisogni degli individui, siano essi individuali o collettivi. Ne consegue che, in relazione ai soggetti che operano, conducono e amministrano le diverse realtà di aziende e alle finalità da questi perseguite, le forme di attivi-

¹ Il soddisfacimento dei bisogni umani costituisce, al contempo, la *causa* prima e lo *scopo* di qualsiasi forma di attività economica la quale, per la sua funzionalità duratura, tende al perseguimento della sola finalità generale dell'azienda che consiste nel raggiungimento dell'equilibrio economico a valere nel tempo. Si veda al riguardo: CAVALIERI E., FERRARIS FRANCESCHI R. (a cura di CAVALIERI E.), *Economia aziendale (Vol. I). Attività aziendale e processi produttivi*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 67-69.

² Il soddisfacimento dei bisogni umani può essere perseguito sia ponendo in essere un processo produttivo, attraverso l'*impresa* (industriale, mercantile, di servizi), sia ponendo in essere esclusivamente un processo di consumo o di distribuzione della ricchezza di cui si dispone (*azienda di erogazione*), sia realizzando i due processi congiuntamente (*azienda composta*). In proposito si veda: PAOLONE G., D'AMICO L. (a cura di), *L'economia aziendale nei suoi principi parametrici e modelli applicativi*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 32.

In sostanza, l'appagamento dei bisogni degli individui può avvenire in via diretta, cioè generare consumo, o indiretta mediante la produzione di beni economici; nelle aziende composte, inoltre, è possibile individuare contemporaneamente un settore erogativo e uno o più settori produttivi.

tà economica mediante le quali l'uomo dà soddisfazione ai propri bisogni sono numerose e differenti tra loro.

In riferimento al finalismo aziendale, la dottrina prevalente tende a distinguere tali diverse forme di attività economica in aziende lucrative e aziende non lucrative³, a seconda che operino o meno sul mercato.

In particolare, diversamente dalle aziende lucrative (for profit)⁴, le aziende non lucrative sono organizzazioni non profit oriented rivolte al perseguimento di finalità istituzionali e sociali. Infatti, tali aziende sono poste in essere da soggetti che non hanno come scopo il conseguimento del profitto, pur trovandosi a gestire in efficienza, efficacia ed economicità l'ottima allocazione delle risorse disponibili al fine di assicurare il perdurare della funzionalità economica dell'azienda⁵.

Le aziende non lucrative sono, dunque, caratterizzate dallo svolgimento di un fine istituzionale di natura "ideale" (assistenziale, educativa, culturale, umanitaria, religiosa, ecc.). In effetti, ciò che distingue un'azienda senza scopi di lucro da un'azienda che, invece, persegue finalità di profitto è la mission della stessa, cioè la sua ragione d'essere e i principi e i valori a cui si ispira in relazione ai bisogni da soddisfare.

³ Il paradigma dell'economia aziendale italiana ed europea, che classifica le aziende sulla base dello svolgimento di processi produttivi e di consumo, differisce dalle teorie manageriali sviluppate nel contesto nordamericano. Queste ultime, in particolare, distinguono le organizzazioni di carattere economico, la cui finalità consiste nella massimizzazione del profitto per il soggetto che le gestisce, dagli organismi che nascono per motivazioni non economiche, il cui grado di successo non è misurato dall'incremento del profitto. Tali teorie differenziano, pertanto, le *business organizations* (aziende for profit) dalle *not for profit organizations* (aziende non profit). Si veda: BORGONOVÌ E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, p. 3.

⁴ L'azienda for profit individua un'organizzazione lucrativa rivolta al mercato, nella quale i soggetti che la pongono in essere perseguono l'obiettivo di massimizzare il profitto, quest'ultimo espresso dal divario tra il valore economico degli input impiegati (costi) e quello degli output realizzati (ricavi). La tendenza a massimizzare tale differenziale di ricchezza, a differenza dell'azienda non lucrativa, risponde a logiche "egoistiche" dei propri membri i quali, attraverso l'esercizio dell'attività economica, mirano alla più alta remunerazione del capitale investito nell'azienda.

⁵ Ciò che accomuna le varie categorie di aziende, siano esse lucrative e non, è l'essere in presenza di un patrimonio organizzato per un fine prestabilito. Per perseguire con efficacia ed efficienza lo scopo finalistico vi è la necessità di gestire al meglio le risorse a disposizione (limitate e scarse), ottimizzandone l'utilizzo. Pertanto, l'economicità costituisce l'obiettivo prioritario di tutte le aziende, di qualsiasi tipologia. In altre parole, l'economicità è alla base della *durabilità* che, insieme con la *coordinazione sistemica* e l'*autonomia*, conferisce all'azienda (di qualsiasi specie) quei caratteri fondanti che ne configurano l'*aziendalità*. Ne consegue che la ricerca delle condizioni di economicità diviene il presupposto essenziale per continuare a esistere e a funzionare durevolmente e, dunque, prescinde dalle finalità perseguite dai propri membri, che possono assumere carattere "egoistico" o, diversamente, "altruistico" (ideale-non lucrativo).

È opportuno precisare che nell'ampio universo delle organizzazioni non lucrative operano istituzionalmente le Amministrazioni del settore pubblico⁶, alle quali si affiancano soggetti privati che perseguono finalità simili.

Nel primo caso (aziende pubbliche non lucrative), il riferimento è allo Stato e all'apparato della Pubblica Amministrazione che, per l'incaricata missione istituzionale, tradizionalmente pongono in essere i servizi ritenuti di interesse generale per la collettività dietro prelievo di risorse pubbliche di natura tributaria.

Nel secondo caso (aziende non profit)⁷, si fa riferimento a tutte le organizzazioni non lucrative create e gestite da soggetti privati, le quali (accanto, o sostituendosi, al settore pubblico) pongono in essere beni e servizi di utilità sociale, perseguendo finalità altruistiche di carattere generale, o meglio, prefiggendosi, con la loro attività, di avvantaggiare i "terzi".

In letteratura le aziende non profit qualificano il cosiddetto Terzo settore, o privato sociale⁸, cioè un sistema di forme organizzative operanti nel rispetto di regole e criteri diversi sia da quelli del Mercato, dove operano le imprese lucrative secondo una logica competitiva, sia da quelli dello Stato (o settore pubblico)⁹.

Le aziende non profit, pertanto, hanno natura giuridica privata e sono costituite da singoli individui o gruppi di persone che volontariamente pongono in essere attività economiche con l'obiettivo non di massimizzare il profitto, ma di perseguire l'interesse generale/pubblico¹⁰.

Alla luce di quanto esposto, emerge che la dicotomia pubblico-privato, la quale sul piano ideologico riflette la contrapposizione tra Stato e Mercato, appare superata a favore dello sviluppo di modelli organizzativi che descrivono una nuova governance dei servizi pubblici rivolti al cittadino,

⁶ In proposito si veda: DEL GESSO C., *I profili delle aziende pubbliche. Gestione e contabilità nel processo di armonizzazione in atto*, Maggioli, Rimini, 2013.

⁷ Sull'azienda non profit si vedano, fra gli altri: ARDUINI S., *Le aziende nonprofit: il controllo dell'efficacia e dell'efficienza*, Giappichelli, Torino, 1996; BARBETTA G. P., *Senza scopo di lucro: dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996; BRONZETTI G., *Le aziende non profit. Un esame degli strumenti di controllo di gestione*, FrancoAngeli, Milano, 2007; FRANCESCO A., *Comunicare il valore dell'azienda non profit*, Cedam, Padova, 2007; HINNA A., *Gestire e organizzare nel terzo settore*, Carocci, Roma, 2005; ZANGRANDI A., *Aziende non profit: le condizioni di sviluppo*, Egea, Milano, 2000.

⁸ In merito si veda: DONATI P., COLOZZI I., *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁹ Al riguardo si consulti, fra gli altri: BORGONOV E., *Aziende non-profit e imprese socialmente responsabili*, in BORGONOV E., FATTORE G., LONGO F. (a cura di), *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano, 2009, pp. 324-325.

¹⁰ *Ibidem*.

riconducibili a un Terzo settore dell'utilità sociale e che, quindi, sfuggono alla classificazione tradizionale¹¹.

Infatti, l'universo del Terzo settore è complesso e variegato, sia sotto il profilo giuridico, sia sotto quello economico-aziendale, in quanto caratterizzato da una pluralità di attività e di soggetti giuridici che rendono il comparto difficilmente classificabile.

In altre parole, il Terzo settore è un ambito sociale in cui operano diverse forme organizzative con caratteristiche strutturali eterogenee tra loro; per questo, rispetto ai primi due settori (Stato e Mercato), i confini appaiono sfumati e difficili da delimitare¹². Ciò, peraltro, è testimoniato anche dalla difficoltà di definire in maniera univoca tale ambito, in virtù delle particolari finalità e caratteristiche. La terminologia utilizzata è plurima, sia a livello internazionale¹³, sia nel contesto nazionale. In quest'ultimo, le espressioni impiegate per indicare le organizzazioni del Terzo settore variano in relazione alle diverse posizioni teoriche che hanno alimentato il dibattito scientifico in materia. Accanto all'espressione "Terzo settore" compaiono ulteriori definizioni terminologiche quali, ad esempio, quella di "terza dimensione", "terzo sistema" o, più genericamente, quella di "privato sociale"¹⁴.

La differente terminologia sottolinea, comunque, il carattere "terzo" di un settore che nel suo sviluppo evolutivo, come già evidenziato, prende le distanze sia dai caratteri che connotano gli attori economici operanti nel mercato, guidati dalla ricerca del profitto, sia da quelli che definiscono le Amministrazioni Pubbliche centrali e decentrate dello Stato, che istituzionalmente sono preposte al soddisfacimento degli interessi generali mediante il perseguimento di finalità non lucrative.

¹¹ Si veda: PESTOFF V., BRANDSEN T., VERSCHUERE B., *New public governance, the third sector and co-production*, Routledge, New York, 2012, pp. 13-77.

¹² In verità, si ha motivo di ritenere che gli stessi confini dei due ambiti operativi tradizionalmente individuati, cioè quello dello *Stato* (settore pubblico) e quello del *Mercato* (settore privato delle imprese), oggi non appaiono più così netti. Vi sono, infatti, soggetti pubblici che operano a tutti gli effetti sul mercato, come nel caso dell'impresa pubblica.

¹³ Sono diverse le terminologie utilizzate nel contesto internazionale come: *non profit sector*; *charitable sector*; *informal sector*; *third sector*; *voluntary sector*, *économie sociale*, ecc. Al riguardo si vedano, fra gli altri: COLOZZI I., BASSI A., *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, Carocci, Roma, 2003, pp. 18-40; SALAMON L. M., ANHEIER H. K., *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997, pp. 11-27.

Al di là delle espressioni terminologiche, comunque, il Terzo settore individua a livello internazionale l'ambito del privato non profit, quale terza dimensione rispetto al privato profit e al sistema pubblico.

¹⁴ Si veda: COLOZZI I., BASSI A., *Da terzo settore a imprese sociali. Introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*, cit. pp. 40-53.

Il Terzo settore individua un ambito operativo emergente, in progressiva affermazione ed evoluzione, in cui nuovi soggetti e forme organizzative si pongono in competizione con il tradizionale welfare state, inficiando, in tal modo, la categorizzazione dottrinale classica delle aziende secondo la dicotomia Stato-Mercato.

Infatti, in Europa, negli ultimi due secoli, è stata dominante la teoria dell'approccio istituzionale basata sul modello di Stato sociale del benessere (welfare state). Più precisamente, la concezione istituzionale attribuisce allo Stato e alle sue articolazioni territoriali la responsabilità di tutelare e perseguire l'interesse generale (pubblico). Quest'ultima è ritenuta una funzione propria ed esclusiva delle Istituzioni Pubbliche, da esercitarsi mediante gestione diretta o attraverso fenomeni di esternalizzazione dei processi produttivi/erogativi. Tale modello di welfare state è sempre stato, comunque, affiancato da forme di intervento privato come, ad esempio, le società cooperative, a tutela di interessi comuni a gruppi di utenti. Diversamente, una nuova concezione, quella funzionale, affermata in decenni più recenti, prevede che vari soggetti e varie Istituzioni possano contribuire al soddisfacimento degli interessi generali/pubblici¹⁵.

In effetti, si è assistito, come già illustrato, a una crescita del ruolo di organismi privati (non profit) che, ponendo in essere attività economiche in campi tradizionalmente ritenuti di esclusiva competenza dello Stato, hanno determinato una riduzione dell'intervento pubblico. Va rilevato, peraltro, che ciò è accaduto anche in virtù dell'intensificarsi dell'inefficienza dell'Amministrazione Pubblica che ha portato a una crescita della spesa e del debito pubblico.

La necessità di rispondere a un numero crescente di bisogni delle singole persone, o di gruppi, o dell'intera comunità è un aspetto tipico delle moderne società che sempre più perseguono livelli elevati di benessere. In tale scenario, pertanto, trovano collocazione soggetti di offerta ad hoc¹⁶ le cui regole operative seguono criteri relazionali e di scambio che vanno al di là dell'ambito dello Stato e di quello del Mercato, poiché tali soggetti non sono né Istituzioni Pubbliche, né imprese operanti nel mercato con finalità lucrative.

Il Terzo settore, in definitiva, individua prassi operative e soggetti organizzativi (di natura privata) che producono e distribuiscono beni e servizi di interesse pubblico il cui valore sociale ed etico, espresso attraverso il per-

¹⁵ Si consulti al riguardo: BORGONOVÌ E., *Aziende non-profit e imprese socialmente responsabili*, cit., pp. 323-324.

¹⁶ Si veda: ZAMAGNI S., *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 16.

seguimento di finalità non lucrative, è determinato dalla contribuzione volontaria alla determinazione del benessere collettivo.

2. L'evoluzione storico-normativa del terzo settore

La numerosità e l'eterogeneità dei soggetti e delle Istituzioni operanti nell'ambito del Terzo settore (o privato sociale), in concorrenza o in alternativa all'intervento pubblico, fanno registrare negli anni recenti una crescita significativa del comparto, i cui confini assumono profili sempre più indefiniti. Tali caratteristiche peculiari, peraltro, giustificano l'interesse verso lo studio del Terzo settore da parte di diversi ambiti disciplinari, quali le scienze sociali, politiche, economiche, giuridiche e aziendali.

Di seguito è tracciata una breve evoluzione storica del Terzo settore fino all'introduzione legislativa della formula imprenditoriale di "impresa sociale". Lo scopo è evidenziare il graduale emergere di un comparto che, fin dalle origini, ha assunto carattere residuale¹⁷ giacché include tutte quelle organizzazioni non ascrivibili né al settore delle imprese operanti nel mercato con finalità lucrative, né a quello delle Amministrazioni Pubbliche, tradizionalmente non operanti nel mercato e istituzionalmente rivolte al perseguimento di finalità di interesse generale.

Nel contesto nazionale il non profit ha radici molto antiche, precedenti al costituirsi dello Stato moderno, che risalgono all'epoca medioevale in forza di una forte tradizione cristiana che ne ha favorito lo sviluppo.

Storicamente, infatti, le prime forme di organizzazioni non lucrative risalgono all'alto medioevo, quando organismi laici e religiosi si costituiscono per operare carità e assistenza; altre organizzazioni sorgono, nei secoli successivi, in difesa di fasce sociali economicamente più deboli quali, ad esempio, i Monti di Pietà nel corso del XV secolo e più tardi, nell'Ottocento, le società di mutuo soccorso, le banche popolari e le casse rurali¹⁸.

In particolare, a partire dal 1600, la progressiva affermazione delle dottrine illuministiche conduce in Europa a una generale avversione nei confronti degli ordini religiosi e di tutte le opere che non perseguono scopi lucrativi, generando disposizioni normative finalizzate a osteggiare

¹⁷ Si veda: POZZOLI M., *Principi contabili per il terzo settore*, FrancoAngeli, Milano, 2009, p. 20.

¹⁸ Si confronti con: BOVA A., ROSATI D., *Il terzo settore e l'impresa sociale. Sostegni e sfide per il welfare state?*, Editrice Apes S.r.l., Roma, 2009, p. 18.

l'accumulo di patrimoni immobilizzati (la cosiddetta manomorta)¹⁹. In sostanza, l'affermarsi dell'ideologia liberale, che favorisce le logiche del mercato e della massimizzazione del profitto, tende a contrastare le organizzazioni non lucrative con finalità ideali, in quanto considerate estranee alle dinamiche produttive e potenzialmente in grado di immobilizzare ricchezza che è, in tal modo, sottratta al mercato.

Per questo, in Italia²⁰, le leggi dello Stato pre-unitario vietano l'accumulo di patrimoni da parte degli enti che non perseguono finalità lucrative introducendo, a tal fine, l'obbligo di richiedere l'autorizzazione statale per qualsiasi forma di incremento di ricchezza (ad esempio, per l'acquisto immobiliare o per l'accettazione di donazioni).

Dopo l'unificazione nazionale, la legge del Regno d'Italia del 3.8.1862, n. 753, cosiddetta "grande legge sulle Opere Pie", la quale lega gli istituti morali di carità e beneficenza alla Chiesa e alle sue Istituzioni, pare riconoscere alle organizzazioni non profit di allora il perseguimento di finalità di pubblica utilità²¹. Tale legge, infatti, prevedendo l'indipendenza degli istituti di beneficenza (Opere Pie) da ogni ingerenza e controllo dello Stato, può essere ritenuta la prima vera disciplina delle organizzazioni non profit.

Negli anni successivi, il mutamento del clima politico a favore di una visione autoritaria e statalista delle Istituzioni Pubbliche spinge i sostenitori delle tesi del primato dell'intervento dello Stato a sottoporre le iniziative private al controllo del settore pubblico, cercando altresì di limitare il potere della Chiesa cattolica. Ne consegue l'emanazione della legge 17.7.1890, n. 6972 (cosiddetta legge Crispi) che dà inizio a un processo di assorbimento degli enti privati da parte della Pubblica Amministrazione, anche attraverso il passaggio del controllo del patrimonio dalla Chiesa cattolica allo Stato. Tale legge, infatti, sottomette al controllo pubblico le Opere Pie, successivamente trasformate in Ipub (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza)²². Inoltre, la stessa norma statuisce la nascita della beneficenza pubblica statale attraverso la disciplina degli Eca (Enti di Carità e Assistenza).

Nei primi decenni del Novecento, viene dato avvio alla riforma del codice civile del 1865 che, influenzato dal codice napoleonico permeato

¹⁹ Si veda: SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, Cedam, Padova, 2012, p. 6-7.

²⁰ Per un'analisi storica del Terzo settore in Italia si veda, fra gli altri: CARRERA D., MESSINA A. (a cura di), *Economia e gestione delle aziende nonprofit*, Aracne, Roma, 2008, pp. 108-123.

²¹ Si veda: SANTUARI A., *Le organizzazioni non profit*, cit., pp. 8-9.

²² Si veda al riguardo: FIORENTINI G., *Impresa sociale e sussidiarietà. Dalle fondazioni alle Spa; management e casi*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pp. 16-17.

dell'ideologia illuminista, sostiene l'assorbimento da parte dell'amministrazione statale degli enti collettivi che non perseguono la massimizzazione del profitto (orfanotrofi, collegi, riformatori, conservatori, ospedali ordinari e speciali, ecc.). In particolare, la riforma del codice civile del 1865 porta alla formazione di un regime generale sulle associazioni e le fondazioni, poi tradotto nel codice civile del 1942. Va rilevato, al riguardo, che la prima versione del codice del 1942 risente dell'ideologia dello Stato totalitario e del controllo assoluto imposto con il diffondersi del fascismo, secondo cui "l'approvazione" degli enti non profit è prevista solo per gli enti ritenuti meritevoli dal regime.

Un fondamentale riconoscimento per le organizzazioni non profit è da ricercarsi nella Costituzione della Repubblica del 1948 in cui, tra i principi fondamentali, è sancita la necessità delle «formazioni sociali» per la libera espressione della personalità umana (art. 2).

Dagli anni '30, inoltre, soprattutto nel periodo post-bellico, si assiste a una progressiva crescita dell'intervento pubblico e, in generale, a un sostanziale attivismo delle Amministrazioni Pubbliche attraverso il finanziamento e la gestione di una serie di servizi alla persona, contribuendo così all'affermazione del cosiddetto "Stato sociale del benessere" (welfare state).

Dagli anni '70, invece, le generose politiche pubbliche sino allora attuate sono messe in discussione dal progressivo emergere della crisi della spesa pubblica: il welfare state non è più sostenibile e produce inefficienze tali da riflettersi sui livelli di soddisfazione rispetto ai servizi resi. Costatata l'inefficienza e l'inefficacia dello Stato nel fornire i servizi necessari, si dà avvio a un processo di privatizzazione dei servizi pubblici al fine di ridimensionarne l'intervento e governare la spesa pubblica. Tutto questo mentre, di contro, dal lato della domanda dei servizi generali, si assiste a una crescita della consapevolezza dei cittadini e a un aumento della richiesta di qualità.

È in questo clima che le organizzazioni private non profit accrescono il loro intervento, in concorrenza o in alternativa ai servizi posti in essere dal sistema pubblico, quest'ultimo segnato dalla crisi del welfare e dalla conseguente incapacità di soddisfare l'ampliamento della domanda di servizi e la sua crescente diversificazione, determinati dall'emergere di nuovi diritti individuali e sociali di vario genere.

Significativa in tal senso è la sentenza della Corte Costituzionale n. 396 del 1988 la quale, permettendo che le Ipub possano assumere personalità

giuridica privata, dichiara pienamente legittime le Istituzioni private che svolgono attività di interesse pubblico²³.

Pertanto, negli anni '80 e '90 si assiste a una crescita del numero di aziende non profit, specie nell'ambito dei servizi socio-assistenziali. Ciò porta allo sviluppo di associazioni non riconosciute e poi al proliferare delle cooperative, al punto da richiedere un intervento legislativo di riordino.

Di qui, le due leggi emanate in quegli anni: la legge 266/1991 (legge quadro sul volontariato) e la legge 381/1991 sulle cooperative sociali.

Nei primi anni 2000, inoltre, sono significative la legge 328/2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali e la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001 (legge costituzionale n. 3/2001). Quest'ultima, in particolare, ribadisce il principio di sussidiarietà sulla cui base le Amministrazioni Pubbliche territoriali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Infine, la recente innovazione legislativa, avviata con la legge delega 118/2005 sull'impresa sociale, individua una nuova forma organizzativa del non profit. Con essa il legislatore modifica profondamente il suo approccio normativo al Terzo settore e amplia la propria visione degli enti senza scopo di lucro, avvicinandola alla disciplina delle imprese commerciali. All'impresa sociale è dedicata un'ampia trattazione nei capitoli che seguono.

* * *

Come desumibile dall'analisi condotta, è possibile affermare che, negli ultimi decenni, allo sviluppo del Terzo settore non si è accompagnata in Italia una parallela evoluzione della normativa. Anche se attraverso il susseguirsi di leggi speciali sono state via via regolate le varie fattispecie organizzative, la disciplina giuridica è rimasta in diversi aspetti invariata rispetto all'originaria stesura del codice del 1942.

L'evoluzione narrata, inoltre, sottolinea la rilevante dimensione economica e sociale che ha assunto, a partire dagli anni '70, il fenomeno del "Terzo settore"²⁴. Quest'ultimo è oggi caratterizzato da un articolato siste-

²³ *Ibidem*.

²⁴ Sul "riconoscimento" istituzionale della concettualizzazione del Terzo settore a livello internazionale si vedano, fra gli altri: MONZON J. L., CHAVES R., *The european social economy: concept and dimensions of the third sector*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 79, n. 3/4, 2008, pp. 549-577; KRAMER R. M., *A third sector in the third millennium?*, in *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 11, n. 1, 2000, pp. 1-23.