



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y
Cooperativa, nº 16, junio 1994, pp. 99-120

Definición del sector no lucrativo: Italia

Gian Paolo Barbeta
Universitá Cattolica del Sacro Cuore.
Istituto per la Ricerca Sociale

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa
ISSN: 0213-8093. © 1994 CIRIEC-España
www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

DEFINICIÓN DEL SECTOR NO LUCRATIVO: ITALIA

GIAN PAOLO BARBETTA

Università Cattolica del Sacro Cuore
Istituto per la Ricerca Sociale

Papeles de trabajo John Hopkins, dentro del Proyecto de
Comparación del Sector no lucrativo.

RESUMEN

El autor nos propone en este artículo una visión del sector no lucrativo italiano. Para ello nos explica las diferentes formas asociativas no lucrativas, sus especificidades y las legislaciones que las rigen.

RÉSUMÉ

Cette étude propose un examen des causes qui ont conduit à la crise actuelle de l'agriculture dans les pays industrialisés et en Espagne, plus concrètement dans la perspective de l'économie de l'entreprise agricole. Nous noterons dans certains paragraphes l'évolution possible vers de plus grandes cotes de productivité et compétitivité.

ABSTRACT

This work provides a review of the causes that have led to the present agriculture crisis in industrialized countries and more particularly in Spain, from the viewpoint of the agricultural company economy, with an indication in a few paragraphs of a possible evolution towards greater levels of productivity and competitiveness.

1. INTRODUCCIÓN¹

El sector no lucrativo italiano es un universo amplio e impreciso situado en el área borrosa que surge a raíz de la superposición del campo de actuación de las instituciones públicas y privadas, separado tan sólo *nominalmente*. Esta zona en penumbra es el resultado legal de dos conflictos paralelos que se evidenciaron en la segunda mitad del siglo XIX, cuando finalizó el proceso de unificación del país. Por una parte, la nueva élite política italiana intentaba limitar el poder y la influencia de la Iglesia católica, mientras que, por otra, se esforzaba en integrar al creciente movimiento socialista dentro de la estructura política de la economía capitalista.

Como resultado del cumplimiento del primer objetivo, muchas organizaciones afines a la Iglesia que habían cubierto las necesidades colectivas de la nación en materia de salud, educación y asistencia social, se convirtieron en parte del sistema público de asistencia social y disfrutaron de una posición legal muy peculiar. Hoy en día, se puede describir su posición como privada/pública o secular/religiosa. En esta situación se encuentran las instituciones públicas de asistencia y beneficencia o IPAB (*Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*) y los hospitales gestionados por las congregaciones religiosas reconocidas legalmente (*enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*). Cuando se aplicó la ley de reforma de hospitales de 1968, algunos hospitales religiosos tuvieron que admitir a todos sus pacientes sin discriminarlos por su credo religioso y el gobierno estipuló sus precios. De hecho, se convirtieron en parte de lo que, más adelante, sería el sistema nacional de seguridad social. Al convertirse en funcionarios de la administración pública, reciben subvenciones de los gobiernos centrales y/o locales y la población considera que forman parte de las prestaciones sociales del Estado. Sin embargo, funcionan también como organizaciones religiosas privadas ya que designan a sus propios administradores.

Para afrontar el segundo problema, el Estado italiano se comprometió a cubrir las «necesidades colectivas» de los ciudadanos, proporcionando prestaciones sociales. Hoy en día, la responsabilidad pública no implica necesariamente una administración pública. Se garantiza a menudo una condición pública parcial *de jure* a las organizaciones privadas que, anteriormente, cubrían las necesidades colectivas como, por ejemplo, la Cruz Roja o el Club Turístico de Italia,

¹ Paolo Barbeta se dedica a la investigación económica en la Università Cattolica del Sacro Cuore de Milán y es subdirector de investigación del Istituto per la Ricerca Sociale. Al autor le gustaría agradecer a Pippo Ranci la dirección, el apoyo y la ayuda recibidas durante la redacción de este artículo.

organizaciones que, en Gran Bretaña o en Estados Unidos, entrarían dentro del grupo de las no lucrativas. Desde el punto de vista legal, son organizaciones privadas pero poseen autoridad gubernamental en áreas específicas. A veces, el gobierno designa a la junta directiva de estas organizaciones que mantienen, a menudo, privilegios fiscales y laborales propios.

2. RESUMEN HISTÓRICO

Los acontecimientos cruciales en la evolución del sector no lucrativo italiano se produjeron en la segunda mitad del siglo XIX, cuando Italia se constituyó en nación-estado (el *Risorgimento*) y confluó el inicio de la revolución industrial con la lucha por el poder en el nuevo estado en conflicto con la Iglesia y con el creciente movimiento socialista. Cuando el siglo tocaba a su fin, las instituciones religiosas fundadas durante la Edad Media aún proporcionaban la mayoría de servicios sociales y sanitarios. Al mismo tiempo, el joven movimiento socialista obrero empezó a establecer sus propias organizaciones de ayuda mutua.

Las *Opere Pie* dirigían principalmente la asistencia social católica y consistían en unas 18.000 instituciones, financiadas con donativos y legados, que cubrían la mayoría de necesidades sociales y sanitarias de los pobres. Casi todas las *Opere Pie* estaban controladas por congregaciones religiosas. Sus servicios superaban con creces a los proporcionados por las instituciones públicas: según un estudio, el gobierno empleaba tan sólo un 60% del dinero total destinado por las *Opere Pie* a servicios similares (Ranci, 1990).

En cuanto al movimiento obrero, «el desarrollo de *società operaie di mutuo soccorso* (sociedades obreras de ayuda mutua) a partir de los antiguos gremios profesionales (*corporazioni di mestiere*) también era muy prometedor» (Paci, 1989).

Buscando la confirmación de su autoridad, el Estado inició los ataques legales contra las organizaciones católicas en 1866 (descrito a continuación). Los esfuerzos por incorporar al Estado las sociedades autónomas de ayuda mutua de los trabajadores, se convirtieron en decretos a finales del siglo XIX y principios del XX. Se puede decir, en efecto, que el sistema italiano de prestaciones sociales derivó del intento, por parte del Estado, de convertir en públicas las iniciativas privadas no lucrativas, tanto católicas como socialistas, aumentando consecuentemente el control político estatal.

2.1. La reducción de la influencia católica

En 1860, se produjo la anexión al nuevo Estado italiano de muchas regiones que ahora forman parte del centro y sur de Italia y que, entonces, pertenecían oficialmente a los Estados Pontificios y al Reino de las Dos Sicilias. Diez años después, el nuevo reino de Italia conquistó el resto de las regiones pontificias incluyendo Roma, que se convirtió en su capital. El final de la guerra no disipó las hostilidades entre el nuevo Estado y la jerarquía católica; al contrario, la lucha se trasladó al campo político y legislativo.

La constitución del Estado generó una nueva élite política que se impuso como objetivo principal la reducción de la fuerza e influencia de la Iglesia católica y sus instituciones. Entre 1866 y 1890, el Estado promulgó una serie de leyes que confiscaban los bienes de numerosas órdenes y congregaciones religiosas, forzando a organizaciones como las *Opere Pie* a someterse a la jurisdicción estatal.

En 1866, en un primer intento de reducción de la influencia papal, el Estado aprobó una ley que suprimía unas 1.800 órdenes religiosas y congregaciones al mismo tiempo que confiscaba sus bienes. Los edificios expropiados pasaron a ser propiedad de las autoridades gubernamentales locales para que los transformaran en colegios, hospitales e instituciones sociales. Las bibliotecas públicas y los museos se quedaron con los libros y obras de arte.

En esa época, los ingresos principales de los religiosos provenían de sus *benefici* (dotaciones de tierra e inmuebles que constituían legalmente una fundación); los diversos tipos de religiosos tenían diferentes niveles de vida dependiendo de los ingresos proporcionados por las dotaciones que les correspondieran. Para suavizar, presumiblemente, el impacto de la expropiación de estos bienes, la ley aprobada en 1866 creó un *fondo per il culto* (fondo para el culto) que subvencionaba a los miembros de las órdenes desaparecidas cuyos bienes habían sido expropiados. Estas subvenciones del fondo, llamadas *supplemento di congrua*, se realizaron a través de una dotación gubernamental que consistía en parte de los bienes anteriormente confiscados y un 5%, en bonos del Tesoro.

Se confiscaron y subastaron los bienes de otras 25.000 instituciones religiosas tras la aprobación de una segunda ley en 1867. Estas instituciones no eran parroquias ni iglesias locales, a las que no afectaba esta ley, sino organizaciones que no ofrecían servicios

sacramentales directos («cura de almas»), es decir, instituciones de caridad en su mayor parte.

Para compensar a los miembros de estos grupos, el gobierno estableció el *fondo per il culto* a perpetuidad. La ley también estableció un nivel mínimo de ingresos para los sacerdotes. Por tanto, aquellos sacerdotes a los que no se habían confiscado sus *benefici* (bienes) pero cuya renta no llegaba al nivel mínimo preceptivo, obtuvieron subvenciones públicas del *fondo per il culto*. Sin embargo, el gobierno también estableció un impuesto *una tantum* sobre el patrimonio eclesiástico, reduciendo efectivamente las obligaciones no amortizables de los fondos en un 30%.

En 1890, se aprobó una tercera y última ley conocida como la *legge Crispi*, nombre del Primer Ministro de ese momento, que pretendía reducir la influencia católica en la sociedad italiana y crear un sistema de prestaciones sociales controladas por el Estado. De acuerdo con esta ley, las *Opere Pie* que proporcionaban servicios sanitarios, de educación y de formación profesional, se transformaron en *Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza* (instituciones públicas de asistencia y beneficencia) que formaban parte del sector público.

Conforme a la ley Crispi, a las organizaciones restantes que ofrecían servicios sociales y que deseaban constituirse como tales (adquiriendo *personalità giuridica* o personalidad jurídica), se les exigió realizar la escritura de constitución pública de una IPAB, lo que les permitía formar parte del sector público. Por último, la ley obligó a todas las instituciones que ofrecieran asistencia pública y que tuvieran cierta «importancia económica» a someterse al control público.

Sin embargo, esta tentativa de secularizar la sociedad italiana no tuvo un éxito completo. Durante muchos años, las organizaciones de servicios sociales y la élite religiosa que las controlaba tuvieron una autonomía considerable. dicha autonomía aumentó durante el período fascista (1922-1943), cuando cesaron las hostilidades entre el Estado y la Iglesia a raíz de la firma del *Concordato* (acuerdo general) en 1929. El *Concordato* no sólo garantizaba a la Iglesia una gran libertad de acción sino que declaraba que el catolicismo era la religión oficial del Estado, negando por completo el principio liberal de la separación Iglesia-Estado. Como resultado de esta compleja evolución histórica, se puede decir que se ha considerado a la Iglesia católica como parte del Estado y a sus instituciones como públicas.

2.2. La integración de la clase obrera

La integración política de la clase obrera constituía el segundo reto de la nueva élite política estatal. Su objetivo era reducir el nivel de malestar social, preparando el terreno para una industrialización generalizada (Ascoli, 1984). Con esa intención, el Estado aprobó una legislación social radical a medida que el siglo XIX daba paso al XX. Durante la administración Giolitti, la legislatura estableció un sistema, organizado y regulado por el Estado, de seguros voluntarios a través de los fondos mutualistas. Al proporcionar un seguro de enfermedad y una jubilación, los fondos mutualistas

«bajo su simulada apariencia de control autónomo, permitían a las autoridades centrales un control sustancial. El control estatal no se basaba en la administración de fondos sino en la elección política de sus directores - que eran, en efecto, «clientes» del Estado. La *Cassa Nazionale di Previdenza* para los trabajadores jubilados e incapacitados, aprobada en 1898, se caracterizaba por su condición de institución estatal de seguro popular y por su junta directiva oficialmente autónoma cuyos miembros, sin embargo, dependían (así se decía entonces) moralmente del gobierno estatal (Paci, 1989).

Se prefirió esta aproximación a los programas obligatorios de seguros que adoptaron otros países europeos. Sin embargo, el Estado italiano decretó un seguro obligatorio de accidentes laborales. El seguro obligatorio de jubilación (pensiones) y contra el desempleo se instituyó en 1919 y durante el consiguiente período fascista (1922-43). En este último período, el Estado suprimió las sociedades mutuas de los trabajadores (junto con todos los partidos políticos y libertades), sustituyendo sus seguros preceptivos de enfermedad y pensiones por servicios administrados por el gobierno.

2.3. De la posguerra a la actualidad

La Constitución de 1948 no modificó la ley Crispi excepto en una disposición - el artículo 38 - que permitía la existencia de seguros sociales privados. Algunos especialistas como Cavalari (1988) han sostenido que se toleró esta discrepancia porque la ley de 1890

otorgaba muchas ventajas a las recién creadas IPAB. Dichas ventajas incluían el empleo de fondos públicos para temas primordiales como la renovación de edificios y material médico o la disponibilidad de contratos del servicio de sanidad nacional. Además, la condición pública de las IPAB no evitaba que se administraran de acuerdo con la voluntad de sus fundadores, especialmente de la Iglesia católica.

En 1977, el gobierno llevó a cabo una tentativa de descentralizar los servicios sociales y sanitarios y se promulgó una ley que sometía las IPAB al control de las autoridades locales. Este hecho limitó enormemente la libertad de acción de las organizaciones y cuestionó legalmente la constitucionalidad de la ley Crispi. En 1988, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 1 de la ley Crispi que prohibía la existencia de IPAB como entidades privadas. Consecuentemente, ahora las nuevas organizaciones pueden constituirse según una ley diferente y las IPAB ya existentes pueden solicitar una escritura de constitución privada. No obstante, la situación actual no corresponde a lo anteriormente dicho ya que muy pocas IPAB han solicitado su privatización (por ejemplo, tan sólo 50 de las 800 existentes en Lombardía)

La Santa Sede y el Estado firmaron en 1984-85 un acuerdo que permite a las instituciones católicas con fines religiosos solicitar una «personalidad jurídica» y, de este modo, se pueden convertir en *enti ecclesiastici civilmente riconosciuti* (entidades eclesiásticas legalmente reconocidas). Aunque estas organizaciones deben perseguir fines religiosos, la ley no les prohíbe ocuparse de otras actividades que incluyan servicios sanitarios, educación, arte y cultura e incluso actividades comerciales. Por tanto, además de las organizaciones descritas en el siguiente apartado, algunos de los *enti ecclesiastici civilmente riconosciuti* pueden operar dentro del sector no lucrativo.

El sistema italiano de prestaciones sociales se desarrolló a partir de las siguientes características:

- Un alto grado de intervención estatal y un papel limitado de las organizaciones privadas, excepto las religiosas; y
- Una situación en la que quedaba garantizada la condición corporativa al tiempo que la asistencia entraba en el área del clientelismo. La condición corporativa se manifestaba en la

primacía de las solidaridades profesionales basadas en los seguros privados que, una vez admitidos en el código público...asumían las características institucionales de garantía. En segundo término, la condición asistencial se manifestaba principalmente en programas de asistencia que decidían las autoridades públicas política y administrativamente; de este modo, se producía la inevitable dependencia de los beneficiarios convertidos en clientes.

El sistema italiano de prestaciones sociales se desarrolló enormemente después de la Segunda Guerra Mundial. El papel de las organizaciones no lucrativas disminuyó mientras que el Estado aumentó en gran parte gracias a los fondos públicos para los servicios de educación y sanidad. A medida que se desarrollaba, el sistema estableció una separación de servicios. El gobierno tendió a garantizar en su mayor parte la seguridad social y la educación, una consecuencia de la estatalización de las sociedades socialistas de mutuo beneficio y de los grupos de apoyo mutuo de los trabajadores. Esta tendencia se sigue manteniendo en la actualidad. Sin embargo, la mayoría de servicios sociales están en manos de organizaciones católicas (aunque los constituya el gobierno) que, desde siempre, se han dedicado a mejorar las condiciones de vida de los pobres, sin tener en cuenta su condición laboral.

Además, la expansión del sistema de prestaciones sociales se desarrolló lateralmente, resolviendo las necesidades de grupos específicos de ciudadanos en vez de crear un sistema general de prestaciones sociales válido para todos. La aproximación parcial duró hasta 1978, año en el que se aprobó una ley de reforma de la sanidad pública que garantizaba la igualdad de todos los ciudadanos en términos de acceso a la atención médica. Pero incluso entonces, la reforma reforzó la tendencia a limitar el papel de las organizaciones no lucrativas y la inclusión de las instituciones privadas en el sistema público nacional de sanidad.

En los últimos años, esta tendencia se ha invertido. La crisis fiscal del sistema de prestaciones sociales ha impulsado al gobierno a contratar los servicios de organizaciones privadas no lucrativas, principalmente en el campo de las prestaciones sociales pero también, aunque en menor grado, en el campo de la salud pública. Muchas de estas organizaciones provienen de la tradición católica. Sin embargo,

otras son de creación reciente y reflejan una nueva conciencia secular del altruismo y de la importancia del interés por el prójimo.

3. PRINCIPALES TIPOS DE ORGANIZACIONES

En el sistema legal italiano, no existe una definición aceptada de organizaciones no lucrativas. En la legislación general (los códigos), se encuentran algunas referencias vagas, esto significa que cualquier definición útil se debe deducir de la abundante legislación especial, tal como la ley nacional que establece incentivos para las organizaciones privadas que operan en el Tercer Mundo o como las diversas leyes regionales que se ocupan de la sanidad y la asistencia social.

Los términos populares más habituales para designar los componentes o subsectores del sector no lucrativo son:

- *Terzo settore*: tercer sector, o *terzo sistema*: tercer sistema;
- *Associazionismo*: las asociaciones privadas, incluso las fundaciones;
- *Volontariato*: el campo de los trabajos voluntarios.

El término americano «nonprofit» también se está haciendo popular.

3.1. *Terzo settore*

El término más próximo a la expresión americana es *terzo settore* (tercer sector) o *terzo sistema* (tercer sistema). Sin embargo, esta expresión genérica es útil para distinguir a las organizaciones italianas no lucrativas de los sectores gubernamentales y comerciales, pero, a menudo, incluye organizaciones que, en otros países, no forman parte del sector no lucrativo, como los sindicatos y las cooperativas. Es el término empleado por el *Istituto per la Ricerca Sociale* (Ranci y Bassanini, 1990).

3.2. *Associazionismo*

El *Associazionismo* engloba todas las asociaciones reguladas en el Código Civil. Las asociaciones se ocupan de las áreas deportivas, culturales, religiosas, de asistencia social y, prácticamente, de cualquier otro ámbito. El término se aplica a cualquier grupo de personas

que se organicen para realizar cualquier actividad que no sea comercial. Por tanto, *no* significa necesariamente un «interés social», concepto que se puede aplicar, sin embargo, al *volontariato* (ver a continuación). De hecho, las asociaciones pueden buscar tan sólo el bienestar o el cumplimiento de los objetivos planteados por sus socios, tal como sucede en las asociaciones deportivas o de ocio.

Reglamentación en el Código Civil. El Código Civil italiano regula los aspectos legales básicos de las asociaciones y sociedades mercantiles. El quinto libro del Código trata de las sociedades mercantiles o *società* que realicen actividades económicas y reporten beneficios a sus propietarios. El primer libro del Código trata de las asociaciones, fundaciones y demás agrupaciones.

Como sucede en la mayoría de países con Código Civil, la distinción entre los dos tipos de organizaciones *no* se basa en si se distribuyen beneficios o fondos, ya que, actualmente, este tipo de restricción nunca se aplica legalmente en Italia. La diferencia radica más bien en los objetivos o en *la naturaleza de las actividades* que desempeñe la organización. De este modo, los objetivos comerciales o de lucro corresponden a los de una sociedad mientras que los altruistas a las asociaciones o fundaciones.

Muchos especialistas en derecho han tratado ampliamente esta distinción pero sigue habiendo grandes desacuerdos sobre determinadas áreas (Ponzanelli, 1985). Algunos especialistas se centran en los objetivos de las organizaciones y sostienen que las sociedades comerciales tienen intereses económicos mientras que las asociaciones se mueven por «ideales». Aún así, dicha distinción tan sólo es parcialmente satisfactoria ya que, hasta ahora, para conseguir objetivos «ideales», es necesario realizar actividades económicas. Otros especialistas definen la distinción entre sociedades y otras asociaciones en base a sus respectivas actividades. Sostienen que las sociedades comerciales proporcionan productos y servicios mientras que las otras organizaciones cubren necesidades tales como la de reunirse y discutir temas políticos o escuchar música o ayudar a los vecinos.

Formación de una asociación Mientras que las fundaciones deben constituirse para adquirir una personalidad jurídica o legal (*personalità giuridica*), las asociaciones pueden solicitar un decreto de constitución y convertirse en *associazione legalmente riconosciute* (asociaciones legalmente reconocidas) u optar simplemente por ser *associazione non riconosciute* (asociaciones sin reconocer).

El proceso de formación de una asociación sin reconocer es muy simple ya que se requiere simplemente la redacción de un «documento privado» en el que se establezca la escritura de constitución y su declaración ante notario. Esta asociación no se reconoce públicamente ni está obligada a registrarse en una oficina pública. A causa de este proceso fácil y barato, las asociaciones de este tipo se han multiplicado durante los últimos cuarenta años.

Sin embargo, para constituir una asociación legalmente reconocida, hay que realizar un proceso complejo y que exige mucho tiempo. Su reconocimiento legal se consigue a través de una escritura de constitución pública que requiere la realización de un informe, que asegure que los fondos de la asociación permiten el cumplimiento de sus objetivos, así como a través de la concesión de su personalidad jurídica por medio de un decreto presidencial -una concesión del Estado y no un derecho de la asociación-. El proceso de constitución dura varios años y las autoridades gubernamentales deben aprobar cualquier modificación de la escritura de constitución de la asociación.

¿Qué razón motiva a las asociaciones a realizar todo el proceso legal que las convierta en *associazione legalmente riconosciute*? Una asociación quiere que se la reconozca legalmente porque quiere proteger a sus socios contra posibles responsabilidades por daños o pérdidas. Una asociación con personalidad jurídica se convierte en la única responsable, por lo que no se puede actuar contra los bienes de sus socios. En segundo lugar, una asociación desea constituirse legalmente como tal porque las asociaciones sin reconocimiento público no pueden tener bienes raíces ni recibir donativos ni legados. Sin embargo, la compraventa de bienes raíces o la aceptación de donativos y legados tampoco es demasiado fácil para las asociaciones legalmente reconocidas. De hecho, estas asociaciones requieren autorizaciones gubernamentales específicas.

Normas impositivas y fiscales. Las normas fiscales especificadas en el *Testo Unico sulle Imposte Dirette* introducen una clasificación diferente de la establecida en el Código Civil. Las normas tratan a los *enti commerciali* (entidades comerciales) de manera diferente que a los *enti non commerciali* (entidades no comerciales). Las primeras incluyen a las sociedades especificadas en el quinto libro del Código italiano, tales como sociedades anónimas, empresas, cooperativas y otras organizaciones privadas cuyo objetivo principal sea la realización de actividades comerciales así como asociaciones que realicen intercam-

bios comerciales. Las entidades no comerciales incluyen organizaciones públicas y sociedades privadas sin intereses comerciales.

Las entidades comerciales pagan impuestos sobre rentas y beneficios anuales totales, actualmente el 46%. Las entidades no comerciales disfrutan de una exención de impuestos sobre la renta en todas sus actividades, sin tener en cuenta si generan beneficios, excepto las especificadas en el artículo 2195 del Código Civil. El Código enumera las siguientes actividades que comportan el pago de impuestos:

- operaciones industriales relacionadas con la producción de bienes y servicios;
- transporte de bienes y personas;
- actividades bancarias y seguros; y
- actividades complementarias de las anteriores.

Cualquier ingreso derivado de estas actividades está sujeto a impuestos. Cualquier otra actividad, aunque genere beneficios, no comporta el pago de impuestos siempre que cumpla con dos requisitos: debe estar estrictamente relacionada con el objetivo principal de la organización; y debe proporcionar servicios «al precio de coste» y sin «organización específica». La exención de impuestos no está relacionada con la ausencia de interés económico; está relacionada solamente con los ingresos generados por actividades definidas legalmente como «no comerciales».

Deducción impositiva de los donativos. La deducción impositiva se aplica principalmente a los donativos realizados a asociaciones y fundaciones. Por decreto presidencial (917/1986, artículos 10 y 65), los donativos individuales y empresariales se deducirán del impuesto sobre la renta:

- sin límite, por los donativos realizados a fundaciones y asociaciones legalmente reconocidas, relacionadas con el estudio, exposición, conservación, mantenimiento y restauración de obras de arte relevantes (Ley 512/1982). Con todo, la Dirección General de Patrimonio debe aprobar las investigaciones y exposiciones;
- hasta el 2% de ingresos totales por donativos realizados a organizaciones cualificadas para llevar a cabo proyectos de

desarrollo y auxilio en países en vías de desarrollo (Ley 49/1987);

- hasta el 2% de ingresos totales por donativos realizados a fundaciones y asociaciones legalmente reconocidas que se ocupen activamente del teatro;
- hasta 2 millones de liras (unos 1700 dólares, según el tipo de cambio de 1990) por donativos a *organizzazioni di volontariato* (organizaciones de voluntarios) reguladas por la Ley 266 de 1991 (ver a continuación).

Las empresas, además, pueden deducir hasta un 2% de sus ingresos por donativos realizados a organizaciones legalmente reconocidas (y no sólo a fundaciones y asociaciones) que se ocupen de investigaciones científicas, educativas, instructivas, actividades recreativas o seguros sociales (Ley 512/1982) y por donativos a universidades. Por otra parte, pueden deducir hasta un 50% o hasta 100 millones de liras (unos 83.000 dólares) de sus donativos a *organizzazioni di volontariato* reguladas por la Ley 266 de 1991 (ver a continuación).

Aumento de la elección del donante. Los donantes italianos pueden elegir no sólo dónde donar su dinero sino también en qué deben emplearse determinados fondos gubernamentales. Esta tendencia hacia la elección de los donantes se inició en 1985 a raíz de un acuerdo entre el Estado y la Santa Sede (Ley 222). De acuerdo con la ley, el gobierno distribuye el 0.8% de su recaudación tributaria anual (unos 800 billones de liras en 1989 o caso 583 millones de dólares según el tipo de cambio de ese año) a organizaciones públicas con fines humanitarios o sociales y a «programas religiosos, educativos o de caridad bajo el control directo de la Iglesia católica o cualquier otra Iglesia que haya firmado un acuerdo con el Estado». Cada persona, cuando realice su declaración de la renta, puede indicar la manera en que se debe utilizar ese porcentaje de la recaudación tributaria. Las cantidades distribuidas a las diferentes organizaciones reflejan la proporción de elección de los contribuyentes (y no, la cuota de impuestos pagada por cada persona). Se ha calculado que tres cuartas partes del 0.8% de la recaudación dedicado a fines caritativos, se entregan a la Iglesia católica - una cantidad equivalente a más de 600 billones de liras (unos 500 millones de dólares)-. Una parte se dedica a fines caritativos tanto en Italia como en el extranjero. El resto, unos

350 billones de liras en 1990 (unos 292 millones de dólares), se dedica a la subvención del clero y del restante personal eclesiástico. Por otra parte, a través de donativos individuales, el clero recibe unos 10 billones de liras (8.3 millones de dólares). De hecho, el acuerdo permite hacer donativos individuales al clero deducibles de los impuestos. Tal como indicábamos previamente, el gobierno ha otorgado unos *congrua* (subvenciones) a 29.000 sacerdotes católicos en sustitución de los ingresos que percibían de los poco lucrativos *benefici* en compensación de las propiedades confiscadas en la segunda mitad del siglo XIX.

Según la ley, este sistema de subvención pública cambió a todos los efectos en 1990, cuando la Iglesia estableció *istituti per il sostentamento del clero* (institutos para el sustento del clero) locales y legalmente reconocidos, así como un instituto central. Cualquier persona pueden deducir hasta dos millones de liras (unos 1700 dólares) por donativos al instituto central.

3.3. **Volontariato**

El término *organizzazioni di volontariato* (organizaciones de voluntarios) o simplemente, el *volontariato*, hace referencia a una serie de organizaciones privadas que se dedican principalmente a la resolución de problemas en materia de servicios sociales y sanitarios (Ascoli, 1985; Prina, 1983). El término se aplica tanto a las organizaciones filantrópicas que asisten a todos los ciudadanos como a los grupos de ayuda mutua que se ocupan de los problemas de sus propios socios. Estos grupos pueden elegir el tipo de condición legal que deseen o pueden permanecer sin reconocimiento legal.

Los trabajadores pueden ser voluntarios o asalariados. Aunque su actuación es muy controvertida, se tiende a elevar el porcentaje de trabajadores asalariados.

4. NUEVAS TENDENCIAS LEGALES

Desde 1990, el Parlamento italiano ha aprobado toda la legislación importante relativa a las organizaciones no lucrativas y voluntarias. Las nuevas leyes que regulan a las organizaciones de voluntarios y a las *cooperative sociali* (cooperativas sociales), representan un cambio sustancial respecto a la aproximación poco sistemática que caracterizó, en el pasado, a la legislación italiana en esta área.

4.1. La regulación del *volontariato*

La ley 266, aprobada en 1991, define a las organizaciones de voluntarios como aquellas que buscan la participación con fines «solidarios» - lo que, en otros países, se llamarían objetivos caritativos-. Aunque la ley no establece una forma legal para estas organizaciones de voluntarios, aspira a regular la larga serie de asociaciones sin reconocer que actúan en el campo social y sanitario y que se apoyan en la participación de voluntarios. La ley indica que tales grupos no deberían dedicarse a la obtención de beneficios y que los voluntarios deberían jugar un papel «esencial y decisivo» en la gestión y provisión de servicios.

Las fuentes de ingresos pueden incluir subvenciones gubernamentales y contribuciones y donativos de los socios u otros, mientras que los ingresos obtenidos por medio de actividades comerciales y productivas (industriales), deben tener un papel secundario. A diferencia de las asociaciones sin reconocimiento legal, las *organizzazioni di volontariato* sin reconocer pueden comprar bienes raíces y aceptar donativos o legados. Estos donativos también son deducibles de los impuestos.

Las *organizzazioni di volontariato*, cuando no constituyen società (sociedades comerciales) reguladas en el quinto libro del Código Civil, o cooperative (cooperativas), no pagan el impuesto sobre el valor añadido de sus servicios «solidarios» ni los impuestos relativos a sus actividades comerciales marginales.

4.2. Cooperative sociali

La ley que regula las organizaciones de voluntarios trata principalmente de entidades que no realizan generalmente grandes operaciones. La ley que regula las cooperativas sociales (Ley 381/1991) es diferente ya que se ocupa de este tipo relativamente nuevo de organizaciones no lucrativas, llamadas previamente *cooperative di solidarietà sociale* (cooperativas de solidaridad social). Las cooperativas sociales son esencialmente:

- organizaciones que proporcionan servicios sociales a las personas necesitadas;
- organizaciones en las que los asistentes sociales y sus clientes trabajan conjuntamente en la producción de bienes y servicios.

Las actividades típicas de las cooperativas de solidaridad social incluyen la capacitación profesional de personas con problemas específicos, como minusválidos físicos o psíquicos, drogadictos, ex-presidarios, etc... en los servicios sociales comunitarios o individuales. Algunas de estas actividades se realizan en talleres de artesanía, granjas o negocios comerciales. Las cooperativas de solidaridad venden a menudo sus productos y servicios al mercado; sin embargo, tienden a ser deficitarias a causa de la naturaleza problemática de su mano de obra.

Hasta que se impuso la legislación actual (Ley 381/1991), estas organizaciones se consideraban legalmente cooperativas pero no podían distribuir los ingresos provenientes de excedentes de gastos (es decir, estaban sujetas a una «limitación de distribución»). La nueva ley no establece dicha «limitación» en la escritura de constitución pero, en cambio, las cooperativas sociales deben atenerse a la definición clásica de «sociedades mutuas»:

- sus socios no pueden obtener dividendos que superen el interés legal (actualmente, el 10%) del dinero aportado a la cooperativa;
- las reservas financieras no se pueden distribuir entre los socios;
- y
- en caso de disolución, el activo remanente se debe emplear en alguna actividad pública.

Las cooperativas disfrutan de algunas ventajas fiscales:

- los donativos y legados no obligan al pago de impuestos;
- los derechos de registro son muy reducidos;
- los servicios sociales, educativos y sanitarios pagan un IVA reducido; y
- la cooperativa no paga la seguridad social de los minusválidos que trabajen en ella - el 65% de la renta bruta por los trabajadores normales (Oficina Internacional del Trabajo, 1991)-.

Normalmente, a causa de sus actividades generadoras de beneficios, no se considera que las cooperativas formen parte del sector no lucrativo. No obstante, las cooperativas sociales forman parte del sector no lucrativo italiano. En primer lugar, sus actividades

comerciales responden a objetivos sociales y no a económicos. En segundo lugar, las cooperativas no aceptan la condición legal de «asociaciones sin reconocer» ni pueden optar por ser «asociaciones legalmente reconocidas» por la dificultad que comporta obtener dicho reconocimiento. Otros aspectos de la ley imponen la condición no lucrativa de las cooperativas sociales. Por ejemplo, las organizaciones deben emplear tanto a voluntarios como a trabajadores asalariados y el personal discapacitado debe suponer, al menos, el 30% de la mano de obra total en programas de capacitación laboral.

4.3. Transformación de los bancos públicos

Hoy en día, la mayoría de bancos públicos en Italia (unas 100 cajas de ahorros y otros bancos importantes que representan el 40% de los depósitos bancarios totales) se establecen legalmente como fundaciones o asociaciones constituidas. La mayoría de las escrituras de constitución acentúan el «interés social» y la actitud filantrópica de los bancos y de sus juntas directivas. Esta actitud filantrópica hace que la mayoría de bancos públicos donen parte de sus beneficios a organizaciones no lucrativas (generalmente, especificadas en las escrituras de constitución), especialmente, a aquellas que trabajan en las mismas áreas en las que actúan los bancos. Por tanto, los bancos públicos son híbridos de actividades lucrativas y no lucrativas.

La ley 280, aprobada en 1990, permite cambiar la personalidad jurídica de los bancos. Las fundaciones (y asociaciones) pueden crear sociedades anónimas para las operaciones propiamente bancarias siempre que las fundaciones tengan el control de la mayoría de los nuevos valores bancarios. Por tanto, los dividendos pagados por el banco representan los ingresos de la fundación filantrópica. Las fundaciones realizan investigaciones científicas, programas educativos, de mantenimiento del patrimonio cultural o sanitarios. Una consecuencia directa de esta ley ha sido el crecimiento del subsector de fundaciones dentro del sector no lucrativo italiano (Barbetta, 1992).

5. DEFINICIÓN DEL SECTOR NO LUCRATIVO ITALIANO

La definición estructural/operativa (Salamon y Anheier, 1992) es la mejor descripción disponible del sector no lucrativo italiano. No obstante, la aplicación de la definición esencial, que especifica que las

organizaciones no lucrativas deben ser formales, privadas, sin distribución de beneficios, voluntarias y autogestionadas, crea algunos problemas en el contexto italiano.

Formal. Una organización debe constituirse formalmente como tal, evidenciándolo por medio de una escritura de constitución legal o mediante cualquier otra forma de realidad institucional. Las organizaciones no lucrativas italianas cumplen este requisito, por medio de escrituras de constitución que les garantizan su reconocimiento legal.

Privada. Una organización no puede afiliarse institucionalmente al gobierno. Como indicamos anteriormente, a menudo es difícil, si no imposible, discernir la naturaleza pública o privada de muchas organizaciones italianas. Los criterios legales sirven de poco en este caso, ya que la ley confiere cierta autoridad pública a organizaciones privadas. Un ejemplo de esto son las IPAB (caridad pública): la palabra «pública» puede llevar a engaño ya que algunas IPAB se definen legalmente como instituciones privadas con escrituras de constitución privadas. Además, mientras que, legalmente, las IPAB son entidades públicas, su gestión es privada ya que la Iglesia u otras entidades no gubernamentales designan a sus administradores.

Además, organizaciones como el Club Alpino Italiano, el Automóvil Club de Italia, el Club Turístico Italiano o el Aeroclub de Italia, están legalmente constituidas como privadas aunque ejerzan poderes públicos tales como expedir licencias, actuar como monopolios legales en algunos campos y disfrutar de ciertos privilegios fiscales.

En el mejor de los casos, las escrituras de constitución privadas deberían bastar para asegurar la propiedad privada en algunos casos. En otros, se cumpliría la ley por la elección privada de la junta directiva aunque siguen habiendo casos particulares.

Autogestión. El gobierno no debe controlar las decisiones internas. Este requisito plantea problemas en dos tipos de organizaciones no lucrativas italianas: los hospitales católicos y las fundaciones generadas por la transformación de determinados bancos públicos.

Los hospitales que pertenecen a entidades eclesíásticas reconocidas por el Código Civil son organizaciones públicas sanitarias, sujetas a controles del Ministerio de Sanidad (derechos de registro, servicios, expansión o construcción, etc...). No obstante, estos hospitales deberían considerarse parte del sector no lucrativo.

Quizás es demasiado pronto para decir si los bancos deberían o no formar parte del sector no lucrativo. Actualmente, tanto los bancos

como las fundaciones de reciente creación están administrados por funcionarios designados por el Ministerio de Hacienda. La eventual inclusión de las fundaciones en el sector no lucrativo dependerá de las modificaciones, si es que se realizan, referentes al proceso de elección de la junta directiva.

La ausencia de distribución de beneficios. Una organización no debería distribuir los ingresos provenientes de sus excedentes a sus propietarios o socios sino emplearlos en la realización de los objetivos establecidos. Con una sola excepción, la ley italiana no impone esta limitación. Por tanto, las organizaciones no lucrativas italianas (tales como asociaciones, cooperativas sociales y, hasta cierto punto, *organizzazioni di volontariato*, es decir, aquellas comprometidas con actividades sociales «ideales» y no económicas) pueden, desde el punto de vista legal, distribuir los beneficios.

Según algunos especialistas (Preite, 1990), estas organizaciones no lucrativas y, en concreto, las asociaciones, pueden:

- Realizar actividades empresariales, no sólo para cumplir con sus objetivos principales sino también para proporcionar servicios a sus socios. De hecho, los negocios pueden llegar a ser la actividad principal de las asociaciones (con excepción de las organizaciones de voluntarios).
- Aplicar un trato desigual a los que no sean socios. Por ejemplo, los beneficios de hecho (excedentes de los gastos) se pueden distribuir solamente entre los socios.
- Repartir los activos entre los socios en caso de disolución (con la excepción de las cooperativas sociales y las organizaciones de voluntarios).

Las únicas organizaciones italianas que no pueden distribuir beneficios son las del fútbol. Irónicamente, estos grupos se constituyen actualmente como sociedades anónimas (Ley 91/1981) y normalmente, pertenecen a grandes corporaciones o a personas ricas. Todos los beneficios deben emplearse para cumplir con los objetivos de las organizaciones - normalmente, la práctica del fútbol - tal como se decreta en sus escrituras de constitución. A pesar de esta limitación (establecida probablemente a raíz de las quiebras de los años 70), las empresas de fútbol no deberían formar parte del sector no lucrativo italiano. Se han convertido en organizaciones empresariales, organizadas principalmente para satisfacer los intereses de sus socios.

6. CONCLUSIÓN

A pesar de un sistema legal con tendencia a desdibujar la distinción entre el sector privado y el público, parece que tanto la legislatura como los ciudadanos en general son cada vez más conscientes del sector no lucrativo. Las nuevas leyes, por ejemplo, proporcionan oportunidades y ventajas fiscales a las organizaciones de voluntarios y a las cooperativas sociales, reconociendo, por tanto, su valor social y el papel que cumplen en el sistema italiano de prestaciones sociales. Esperemos que estas y otras leyes similares reduzcan la confusión entre el sector privado y el público, ya que han demostrado que las organizaciones no lucrativas o privadas pueden satisfacer las necesidades colectivas con la misma efectividad que el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- ASCOLI, U. *ed. Welfare state all'italiana*. Bari: Laterza, 1984.
- ASCOLI, U. *Volontariato organizzato e sistema pubblico di welfare: potenzialità e limiti di una cooperazione*. *Democrazia e Diritto* 5 (1985): 75-90.
- BARBETTA, P. *La Legge Amato e le Fondazioni bancarie: Nuovi Soggetti nel Mondo Delle Imprese Senza Fine di Lucro*. Milano: IRS, Università Cattolica, 1992.
- CAVALARI, P. *La legge Crispi sulle opere pie: una parabola lunga un secolo*. *Prospettive Sociali e Sanitarie* 22 (1988): 6-8.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Yearbook of Labour Statistics*. International Labour Office, 1991.
- PACI, M. *Public and private in the Italian welfare system*, in *State, market, and social regulation. New perspectives on Italy*, edited by P. Lange and m. Regini. Cambridge: cambridge University Press, 1989.
- PONZANELLI, G. *Le nonprofit organizations*. Milano: Giuffrè, 1985.
- PREITE, D. *Aspetti istituzionali e normativi del terzo settore in Italia*. in *Non per profitto, Quaderni della Fondazione*, edited by M.C. Bassanini and P. Ranci. Roma: A. Olivetti, 1990.
- PRINA, F. *Attualità del dibattito sul volontariato*, in *Lo stato assistenziale tra crisi e trasformazione*, edited by G. Busso and C. Guala. Milano: F. Angeli, 1983.

- RANCI, ORTIGOSA E. La politica assistenziale, in *Le politiche pubbliche in Italia*, edited by B. Dente. Bologna: Il Mulino, 1990.
- RANCI, P. and M.C. BASSANINI, eds. *Non per profitto, Quaderni della Fondazione*. Roma: A. Olivetti, 1990.
- SALAMON, LESTER M. and HELMUT K. Anheier. *In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions*. Working Papers of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, n° 2. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1992.