

## AGENZIA PER IL TERZO SETTORE

### Linee interpretative sulla nozione di soggetto svantaggiato

#### **1. Premessa: la necessità di individuare la nozione di “soggetto svantaggiato” per la corretta applicazione della normativa in materia di Onlus.**

Il riferimento alla solidarietà sociale proposto dal Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, recante *“Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”*, evidenzia e rafforza la relazione tra solidarietà e utilità sociale, rimarcando che la realizzazione delle finalità di utilità sociale è strettamente legata al contributo che le attività svolte forniscono alla *“produzione di solidarietà sociale”*.

Infatti, nell’art. 10 del decreto in parola, il legislatore, dopo aver elencato in modo tassativo i settori di attività in cui le Onlus possono operare in via esclusiva o prevalente (salvo attività connesse), sottolinea che in tutte queste attività deve essere soddisfatto il vincolo della solidarietà sociale. Inoltre, individuate dalla norma quelle attività che sono intrinsecamente solidaristiche, in quanto il legislatore le considera in ogni caso produttive di solidarietà sociale, per le restanti attività richiamate nel comma 2 dell’art 10, esplicitamente si dispone che *“si intende che vengono perseguite finalità di solidarietà sociale quando la cessione di beni e le prestazioni di servizi relative alle attività statutarie nei settori dell’assistenza sanitaria, dell’istruzione, della formazione, dello sport dilettantistico, della promozione della cultura e dell’arte e della tutela dei diritti civili non sono rese nei confronti di soci, associati o partecipanti, nonché degli altri soggetti indicati nella lett. a) del comma 6, ma dirette ad arrecare benefici a: a) persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari; b) componenti collettività estere limitatamente agli aiuti umanitari”*. Dunque, in tutti questi casi, il fattore solidaristico è soddisfatto se l’attività viene indirizzata verso soggetti svantaggiati ovvero, nel caso delle attività rivolte a componenti di collettività estere, qualora sia rivolto all’offerta di aiuti umanitari. In tale ultimo caso si può dire che il riferimento agli aiuti umanitari integri *ex lege* una qualificazione dei destinatari delle attività come soggetti in una peculiare condizione di debolezza.

Tuttavia, con specifico riferimento alla lett. a) del comma citato, non si può far a meno di evidenziare come la categoria giuridica di soggetto svantaggiato non venga definita dalla normativa in esame e pertanto occorra ricavarla in via interpretativa.

In tale operazione soccorre in parte l'esplicitazione di alcuni criteri che il legislatore ha espresso nella norma stessa, ovvero l'indicazione che debba trattarsi di soggetti svantaggiati *in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali e familiari*. All'atto pratico è necessario dunque indagare quando una determinata attività culturale, di formazione, di istruzione, ecc. sia rivolta a soggetti svantaggiati ovvero che versano in una delle condizioni indicate dal legislatore. L'operazione non è tuttavia sempre agevole, poiché, sebbene - come vedremo più avanti - non sia, in via generale, difficile arrivare ad una chiara interpretazione del dato normativo, che individui un'area senz'altro riconducibile all'interno dell'ambito di riferimento della disposizione in esame, la realtà, nel suo continuo cambiamento, pone all'attenzione dell'interprete situazioni sempre diverse, in riferimento alle quali tali condizioni devono essere nuovamente verificate. In tali casi la difficoltà nel ricondurre la fattispecie in modo certo alla *ratio* sottesa al decreto legislativo 460/97, se non affrontata opportunamente in via preventiva, può alimentare il contenzioso tra la pubblica amministrazione e la società civile.

In questo documento si intende pertanto indagare la portata della nozione di soggetto svantaggiato in relazione alla sua applicazione nell'ambito della disciplina delle Organizzazioni non lucrative di Utilità Sociale. Risulta infatti necessaria un'operazione interpretativa, cui il presente atto di indirizzo è finalizzato, fondata su una ricognizione degli indici normativi e giurisprudenziali che possono concorrere ad individuare una nozione di persone svantaggiate radicata nel tessuto del nostro ordinamento giuridico, da leggersi poi, in sede applicativa, attraverso la lente della previsione di cui al citato art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 460/1997.

## **2. La nozione di soggetto svantaggiato nella Costituzione.**

Nel nostro ordinamento giuridico, l'interpretazione delle norme ordinarie deve fondarsi sulla primaria considerazione del testo costituzionale.

A tale riguardo, nell'art. 2 della Costituzione viene sancito il vincolo tra il primato dell'uomo nella società e il dovere di solidarietà. In esso, infatti, si afferma che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Anche grazie alla giurisprudenza costituzionale, che ha esteso l'ambito della solidarietà oltre i confini dei doveri, possiamo dire che nella Costituzione vi è una concezione della libertà personale e collettiva che si realizza pienamente attraverso la dimensione solidaristica, da

sviluppare individualmente e tramite le organizzazioni cui la persona appartiene: tra queste ultime, un preciso spazio ricopre il Terzo settore la cui disciplina andrebbe innanzitutto considerata alla luce di tale principio.

Premesso quanto sopra, con riferimento alle finalità del presente documento, si osserva innanzitutto che nella Costituzione non vi è una definizione di “soggetto svantaggiato”, ma sono individuate alcune “categorie” di soggetti che, per diverse ragioni, possono considerarsi tali rispetto alla generalità dei consociati. Infatti, tra i principi costituzionali, nell’affermare il primato della persona, vengono sanciti i diritti riconosciuti ai cittadini: civili, politici e sociali e vengono inoltre individuate alcune situazioni nelle quali i cittadini, o gli individui in generale, possono trovarsi in una condizione di difficoltà.

In connessione con le istanze di cui all’art. 3, comma 2, Cost., secondo cui «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese», sono infatti contenute nella carta costituzionale norme riferite a soggetti che si trovano in condizione di difficoltà economica e che vengono variamente definiti:

- *indigenti* dall’art. 32, ed ai quali tale disposizione assicura cure gratuite nel caso di malattie;
- *privi di mezzi* dall’art. 34, il quale riconosce loro il diritto all’istruzione, reso effettivo con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze per consentire il raggiungimento dei gradi più alti degli studi;
- *sprovvisi dei mezzi necessari per vivere* dall’art 38, che garantisce il diritto al mantenimento e all’assistenza sociale;
- *non abbienti*, cui l’art. 24, comma 3, garantisce “i mezzi per poter agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione”.

In tutti questi casi si può parlare di uno stato di povertà di tipo economico, per il quale oggi si è giunti anche ad elaborare indicatori scientifici (v. soglia di povertà ecc.).

Un’altra categoria complessivamente definibile come “svantaggiata” è costituita da *coloro che, in ragione di condizioni fisiche o psichiche, presentano condizioni di fragilità e debolezza*: la Costituzione li chiama “inabili al lavoro” (art. 38: “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale”) e “minorati” ai quali la costituzione (art. 38) riconosce ugualmente il diritto all’educazione e all’avviamento professionale.

La condizione di svantaggio può essere dovuta anche a fattori socio-relazionali come nel caso dei detenuti, in riferimento ai quali rilevano l'art. 13, il quale vieta "ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà", e l'art 27, che stabilisce che "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato", vietando il ricorso alla pena di morte. Oppure in quello dei migranti o dei rifugiati per motivi politici, ai quali la Costituzione assicura particolare tutela (cfr. art. 10, commi 2, 3 e 4).

Le condizioni di svantaggio possono essere in qualche misura provvisorie, riferibili ad un soggetto solo per un determinato periodo di tempo (si pensi ai detenuti o ai soggetti privi di mezzi di sussistenza) oppure possono essere condizioni permanenti (come ad esempio la condizione di disabilità derivante da fattori fisici o psichici non curabili) e caratterizzare l'individuo anche sotto più profili (si pensi alla persona in condizione di disabilità che sia priva di mezzi di sussistenza).

In generale, il quadro costituzionale sopra evidenziato ci permette di individuare almeno quattro categorie di svantaggio, derivanti da: fattori psichici, fattori fisici, fattori economici, fattori socio-relazionali. Si può osservare pertanto che lo stesso art. 10 del D.lgs. 460/1997, facendo riferimento a persone svantaggiate "*in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali o familiari*", si pone in linea di continuità con le previsioni costituzionali.

### **3. La nozione di soggetto svantaggiato nella legislazione ordinaria**

Oltre a quanto si può dedurre direttamente dal quadro costituzionale, anche nella legislazione ordinaria, nel corso del tempo, sono stati inseriti riferimenti normativi che prendono in considerazione diverse condizioni di svantaggio e sono finalizzate, anche ed esclusivamente, ad apprestare tutele a vantaggio di persone in condizioni di debolezza e svantaggio variamente configurati.

In primis, possiamo richiamare alcune previsioni contenute nel codice civile, come noto entrato in vigore prima dell'approvazione della Costituzione, e del quale è perciò necessario addivenire ad interpretazioni costituzionalmente orientate. Ci riferiamo, in particolare, agli artt. 414 e ss.

Il primo di tali articoli stabilisce che "il maggiore di età e il minore emancipato, i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi, sono interdetti quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione". L'art. 415 prevede invece tre categorie di persone che possono essere inabilitate: a) il maggiore di età infermo di mente il cui stato non è talmente grave da far luogo all'interdizione; b) coloro che per prodigalità o per abuso abituale di sostanze alcoliche o di stupefacenti espongono sé o la loro

famiglia a gravi pregiudizi economici; c) il sordomuto e il cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente. Si tratta di disposizioni volte al perseguimento anche di finalità ulteriori rispetto a quelle di tutela dei soggetti svantaggiati, ma con riguardo alle quali senz'altro tali finalità devono ritenersi preminenti, in ragione, come si è detto, della lettura costituzionalmente orientata che deve essere data delle medesime, e tanto più a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge n. 6/2004, relativa all'amministrazione di sostegno.

Ciò detto e passando ad una ricognizione relativa alle normative extra-codicistiche, anche la legislazione nazionale può utilmente essere letta alla luce della quattro categorie di svantaggio sopra individuate, talvolta calate in ambiti materiali specifici.

Al riguardo un settore oggetto di numerosi interventi normativi è costituito dall'*ambito lavorativo*, rispetto al quale il legislatore ha avvertito fin da tempi risalenti l'esigenza di prevedere forme di tutela specifica per persone caratterizzate da una situazione di debolezza nel rapporto di lavoro, in ragione di particolari condizioni fisiche o sociali.

Anche in questo ambito si può osservare che gli interventi del legislatore non riguardano la disciplina del lavoro in quanto tale, ma la difesa del diritto al lavoro innanzitutto quale strumento per il sostentamento della persona, quindi quale mezzo per condurre una vita dignitosa in grado di soddisfare i bisogni primari dell'individuo e infine come ambito di realizzazione e di affermazione della persona nel contesto sociale in cui si inserisce. Dunque, lo svantaggio torna a emergere per quanto attiene alle caratteristiche dell'individuo che può trovarsi nelle diverse situazioni di sfavore di cui abbiamo trattato fin qui, ovvero disagio economico se il soggetto non riesce ad avere un lavoro che gli permetta di provvedere ai bisogni suoi e della propria famiglia, psichico qualora la sua situazione personale di salute sia in qualche modo (permanentemente o temporaneamente) compromessa o limitata, familiare se anche questo ambito incida sulle capacità lavorativa e relazionale della persona.

In questa ottica vanno considerate le norme sul collocamento e sull'inserimento lavorativo dei soggetti portatori di svantaggi psico-fisici. Tra le prime misure adottate nei confronti di tali soggetti riscontriamo le forme di collocamento obbligatorio a vantaggio di singole tipologie di persone, introdotte dalla legge n. 482/1968, prima normativa che abbia organicamente disciplinato le assunzioni obbligatorie delle cosiddette "categorie protette". Sono state infatti individuate, agli specifici fini di tale normativa, una serie di categorie di soggetti definibili come deboli o svantaggiati. Si tratta, ai sensi dell'art. 1 della succitata legge, degli invalidi di guerra, militari e civili, degli invalidi per servizio, degli invalidi del lavoro, degli invalidi civili, dei ciechi, dei

sordomuti, degli orfani e delle vedove dei caduti in guerra o per servizio o sul lavoro, degli ex-tubercolotici e dei profughi. Successivamente, l'applicazione di tale disciplina è stata estesa alle persone affette da menomazioni psichiche (sentenza della Corte costituzionale n. 50/1990) e alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (in proposito, si vedano la legge n. 302/1990 e la legge n. 407/1998). Queste estensioni mostrano come le mutazioni delle esigenze che emergono nel contesto sociale si riflettano sulle politiche di intervento a tutela di alcuni diritti riconosciuti primariamente all'individuo.

La legge n. 482/1968 è stata in tempi abbastanza recenti integralmente abrogata e sostituita dalla legge n. 68/1999, che ha modificato significativamente la disciplina delle assunzioni, introducendo il concetto di "collocamento mirato". Quanto all'individuazione dei destinatari, si fa riferimento alle persone in condizione di disabilità (fisica, psichica e sensoriale), agli invalidi del lavoro ed invalidi di guerra, agevolmente riconducibili nel novero delle persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche e psichiche, di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 460/1997.

Ulteriori elementi utili ai fini del tentativo di definire una nozione normativamente fondata di soggetto svantaggiato ci vengono dalla lettura di discipline relativamente recenti, intervenute in ambito lavoristico. Ci riferiamo in particolare al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e di mercato del lavoro, il quale contiene, all'art. 2, comma 1, lettera k), una definizione di «lavoratore svantaggiato». In base alla stessa, deve così definirsi *«qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 del 12 dicembre 2002 della Commissione relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381»*. L'emergere di nuove esigenze: ad esempio la carenza sempre crescente di posti di lavoro, spinge ad ampliare le categorie di soggetti svantaggiati, intercettando nuove tipologie di individui che si riconoscono come più fragili e vulnerabili rispetto al mercato del lavoro. In questa ottica va letto l'evolversi dei regolamenti in ambito comunitario. Se osserviamo le previsioni normative del regolamento n. 2204 del 2002, oggi abrogato, vediamo che vi erano elencate alcune tipologie di soggetti considerati a rischio che sono poi stati in parte ripresi<sup>1</sup> dal decreto legislativo

---

<sup>1</sup> Vedi elenco: i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente; ; ix) qualsiasi persona riconosciuta come affetta, al momento o in passato, da una dipendenza ai sensi della legislazione nazionale; x) qualsiasi persona che non abbia ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente da quando è stata sottoposta a una pena detentiva o a un'altra sanzione penale;

155/2006, recante la disciplina sull'impresa sociale, che individua tra i soggetti svantaggiati alcune categorie di lavoratori deboli da reinserire. Tuttavia, oggi, il regolamento del 2002 è stato abrogato e sostituito dal nuovo Regolamento della Commissione n. 800/2008 del 30 giugno 2008, il quale contiene, all'art. 2, nn. 18, 19, 20, nuove definizioni di lavoratore svantaggiato, cui si aggiunge quella di lavoratore «molto svantaggiato», e di lavoratore disabile, ma nel quale sono presenti nuove e più ampie “categorie” di individui ritenuti a rischio di inserimento nel mondo del lavoro.

Tali definizioni sono state richiamate espressamente dal recente decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, che garantisce l'accesso ad un credito di imposta ai datori di lavoro che, nei dodici mesi successivi all'entrata in vigore del decreto, assumano lavoratori definibili come svantaggiati ai sensi del regolamento CE n. 800/2008. In questo caso, si sceglie di riscrivere, sinteticamente, all'interno dell'art. 2, comma 2, del decreto la definizione contenuta nell'atto europeo, statuendosi che: *«ai sensi dei numeri 18 e 19 dell'art. 2 del citato Regolamento, per lavoratori svantaggiati si intendono i lavoratori privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, ovvero privi di un diploma di scuola media superiore o professionale, ovvero che abbiano superato i 50 anni di età, ovvero che vivano soli con una o più persone a carico, ovvero occupati in professioni o settori con elevato tasso di disparità uomo-donna - ivi definito - ovvero membri di una minoranza nazionale con caratteristiche ivi definite; per lavoratori molto svantaggiati, si intendono i lavoratori privi di lavoro da almeno 24 mesi».*

Sempre in ambito lavoristico, è possibile richiamare l'art. 11 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, il quale, nello stabilire livelli essenziali di tutela per l'attivazione di tirocini formativi e di orientamento, sottrae all'applicazione della disciplina introdotta quelli concernenti *«i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione».* La circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 12 settembre 2011, n. 24, chiarisce essere altresì esclusi dall'applicazione della nuova normativa i tirocini «promossi a favore degli immigrati, nell'ambito dei decreti flussi, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, nonché quelli rivolti a *ulteriori categorie di soggetti svantaggiati* destinatari di specifiche iniziative di inserimento o reinserimento al lavoro promosse dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle Regioni e dalle Province» (corsivo aggiunto). Il riferimento della circolare alle *ulteriori* categorie di soggetti svantaggiati rende esplicito quanto era già evidente, cioè che ci troviamo di fronte ad una definizione, mediante elencazione, della nozione di soggetto svantaggiato. E costituisce, inoltre,

indiretta conferma del fatto che una disposizione, come l'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 460/1997, non rigida nelle previsioni introdotte, ma che individui solo criteri per giungere all'applicazione, sia preferibile in un contesto così fluido e mutevole come l'attuale.

Con specifico riferimento alle condizioni di svantaggio fisico o psichico, la legge n. 104/1992, detta una disciplina ampia e articolata in merito all'assistenza, all'integrazione sociale ed ai diritti della persona in condizione di disabilità definita come «colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di *svantaggio sociale* o di emarginazione» (corsivo aggiunto).

Nell'ambito di una disciplina volta a garantire ai suoi destinatari la possibilità di sviluppare la propria personalità con riguardo a diverse sfere della vita personale e sociale, tra cui la formazione, il lavoro, l'accesso a prestazioni sanitarie e assistenziali, si fa dunque esplicito riferimento al possibile determinarsi di condizioni di "svantaggio" ed emarginazione sociale. A situazioni, cioè, che, sebbene ivi richiamate in quanto connesse con quella di soggetto in condizione di disabilità, sono implicitamente evocate nella loro (anche) autonoma valenza, come possibile risultato di cause di natura diversa. Si tratta di un orientamento che trova conferma in altre sedi normative.

In particolare, il legislatore ha in un'occasione specificamente definito chi debba essere considerato "soggetto svantaggiato", perlomeno al fine di individuare una categoria di enti (nella specie, le cooperative sociali) preposte alla tutela dei suoi diritti. Nella legge 8 novembre 1991, n. 381, relativa alle cooperative sociali, infatti, all'art. 4 è stabilito che «*si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*». A tali categorie vanno aggiunti, sempre in base al medesimo art. 4, altri soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sebbene, come detto, tale elencazione sia stata introdotta dal legislatore in relazione ad una fattispecie determinata, tuttavia essa può essere utilmente considerata, anche per la sua contiguità con le previsioni costituzionali (delle quali rappresenta una specificazione ed una attualizzazione alla luce dell'evoluzione ordinamentale), in relazione alla normativa del 1997 relativa alle ONLUS.



E' necessario, infine, rilevare che accanto a soggetti espressamente definiti come "svantaggiati", la legislazione contempla anche alcune categorie di soggetti che, pur non essendo in tal modo espressamente definiti, nondimeno sono oggetto di misure di favore.

Richiamando, in parte, riferimenti già operati in precedenza ed, in parte, integrandoli, possiamo ascrivere a tali categorie, senz'altro qualificabili, ai fini del presente documento, come svantaggiate:

a) le persone anziane non autosufficienti ovvero "sole o disagiate in relazione a situazioni di difficoltà psico-fisiche, abitative ed economiche"; in tal senso vengo richiamate alcune normative che prendono in considerazione situazioni di svantaggio riferite agli anziani: art. 14 della legge 8 novembre 2000 n. 328, D.M. 28 febbraio 2002, n. 70, art. 80, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che destina interventi di sostegno dei servizi di telefonia sociale a loro diretti;

b) i ciechi, cui si riferiscono, tra le altre, le seguenti previsioni legislative: legge 14 febbraio 1974 n. 37, che riconosce determinati benefici in relazione ai mezzi di trasporto pubblico; legge 284/1997, che detta disposizioni per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati; legge 3 aprile 2001 n. 131, contenente norme a sostegno delle persone in condizioni di cecità parziale. La legge 12 marzo 1999 n. 68 (relativa al diritto al lavoro dei disabili, di cui subito si dirà) specifica che ai fini della medesima legge "si intendono per non vedenti coloro che sono colpiti da cecità assoluta o hanno un residuo visivo non superiore ad un decimo ad entrambi gli occhi, con eventuale correzione";

c) i condannati e gli internati, al cui reinserimento sociale sono dedicate le misure previste dalla legge 26 luglio 1975 n. 354, mentre il D. M. 25 febbraio 2002 n. 87 prevede sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti;

d) le persone in condizione di disabilità fisica e/o mentale (in generale, categoria all'interno della quale rientrano anche i ciechi sopra indicati), cui è dedicata una specifica legge (legge 5 febbraio 1992, n. 104), che così li definisce: "è persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione". La legge 12 marzo 1999, n. 68, detta norme per il diritto al lavoro dei disabili, indicando come tali quattro categorie: I) le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali e i portatori di handicap intellettivo, che comportino una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45 per cento; II) le persone invalide del lavoro con un grado di invalidità superiore al 35 per cento; III) le persone non vedenti o sordomute (ovvero "coloro che sono colpiti da sordità dalla nascita o prima dell'apprendimento della lingua parlata");

IV) le persone invalide di guerra, invalide civili di guerra e invalide per servizio. La legge 22 marzo 2000, n. 69, infine, contiene interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni con handicap;

e) le persone che versano in condizioni di povertà estrema o sono senza fissa dimora, cui sono destinati specifici interventi ad opera della legge 8 novembre 2000, n. 328;

f) le persone che si trovino in condizioni di dipendenza da sostanze stupefacenti o psicotrope o da alcool, cui si riferisce il DPR 9 ottobre 1990, n. 309, contenente il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope.

#### **4. La nozione di soggetto svantaggiato in ragione di condizioni familiari**

Quanto sin qui detto vale a definire le categorie di *“persone svantaggiate in ragione di condizioni fisiche, psichiche, economiche, sociali”*, cui si riferisce l'art. 10 del decreto legislativo n. 460/1997, mentre un ulteriore aspetto che deve essere approfondito riguarda la previsione di *“persone svantaggiate in ragione di condizioni (...) familiari”*. In tale ipotesi la corretta interpretazione della disposizione deve partire dal presupposto che quanto sin qui detto si riferisce a condizioni caratterizzanti la persona (disabile, senza fissa dimora, tossicodipendente, ecc.), mentre tale ultima previsione vuole indicare che la condizione di svantaggio può derivare ad un soggetto non dal trovarsi esso all'interno di una delle categorie elencate, bensì dal fatto di appartenere ad un nucleo familiare nel quale vi siano uno o più soggetti rientranti in una delle dette categorie. Al contempo, la corretta esegesi della norma induce a ritenere che non sia sufficiente l'appartenenza al nucleo familiare in cui sia inserita una persona svantaggiata a determinare la condizione di svantaggio di tutti i suoi membri, bensì che sia necessario che tale condizione determini la condizione di svantaggio di altri: questi infatti vengono considerati dalla legge essi stessi come svantaggiati in ragione di condizioni familiari. In altri termini, non è di per sé il fare parte di una situazione familiare difficile che determina la condizione di svantaggio: questa deve essere valutata caso per caso, in relazione alla situazione familiare complessiva ed alle ricadute che essa produce nei confronti del soggetto da considerare. In generale, tuttavia, va segnalato che la disposizione impone di valutare in che misura la condizione familiare determina una situazione di svantaggio in una persona, al di là, come detto, delle sue specifiche condizioni economiche, sociali, fisiche o psichiche.

#### **5. La nozione di soggetto svantaggiato nella giurisprudenza**

Anche l'analisi della giurisprudenza contribuisce significativamente alla definizione di soggetti svantaggiati.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale molto incisiva ci pare, per la portata generale delle affermazioni ivi contenute, la sentenza n. 109/1993, avente ad oggetto una legge relativa alle azioni positive in materia di imprenditoria femminile. Al di là del contenuto specifico della decisione, paiono estremamente importanti i passaggi dedicati alle azioni positive, nel loro stretto nesso con le istanze di cui all'art. 3, comma 2, Cost. Vi si trova infatti affermato che «le “azioni positive” [...] sono il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di *persone socialmente svantaggiate* - fondamentalmente quelle riconducibili ai divieti di discriminazione espressi nel primo comma dello stesso art. 3 (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) - al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico» (corsivo aggiunto). E più avanti la Corte afferma che, essendo finalizzate all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, le azioni positive «comportano l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, stabilito nell'art. 3, comma 1, Cost.».

Precedente rispetto alla decisione appena citata è la nota sentenza n. 215/1987, in tema di diritto alla formazione delle persone in condizione di disabilità, laddove si individua una stretta connessione tra la garanzia di tale diritto ed il raggiungimento dell'obiettivo di una piena integrazione sociale del giovane svantaggiato.

Diverse sono poi le decisioni concernenti lavoratori svantaggiati, come, per esempio, la sentenza n. 402/1996, che configura l'iscrizione nelle liste di mobilità come «una provvidenza intesa a rendere meno traumatici i processi espulsivi dal mondo del lavoro cagionati dalla crisi aziendale; con un'accentuazione della portata protettiva nei confronti dei *lavoratori presuntivamente più svantaggiati* sul mercato in ragione della loro età non più giovane [...]» (corsivo aggiunto).

Senza altro finalizzata alla tutela di esigenze proprie di un soggetto svantaggiato, è la sentenza n. 167/1999, in tema di eliminazione delle barriere architettoniche, laddove, rilevandosi un contrasto della normativa perciò dichiarata illegittima con gli articoli 2, 3 e 32 Cost., si afferma che «la impossibilità di accedere alla pubblica via, attraverso un passaggio coattivo sul fondo altrui, si traduce nella lesione del diritto del portatore di *handicap* ad una normale vita di relazione, che trova

espressione e tutela in una molteplicità di precetti costituzionali: evidente essendo che l'assenza di una vita di relazione, dovuta alla mancanza di accessibilità abitativa, non può non determinare quella disuguaglianza di fatto impeditiva dello sviluppo della persona che il legislatore deve, invece, rimuovere».

Degna di essere richiamata è poi la sentenza della Corte costituzionale n. 253/2006, relativa alla legge regionale toscana 15 novembre 2004, n. 63, avente ad oggetto “norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere”. Dell'art. 2 in materia di politiche del lavoro e di integrazione sociale era stato denunciato dallo Stato il contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., per il tramite del contrasto con i principi fondamentali in tema di tutela del lavoro stabiliti dal decreto legislativo n. 276/2003 in riferimento alla definizione della nozione di lavoratore svantaggiato. Secondo la Corte, però «la norma impugnata [...] non si pone in contrasto con l'art. 2, lettera k), del d.lgs. n. 276 del 2003, norma interposta, in quanto non amplia la definizione di “lavoratore svantaggiato” prevista dalla disposizione statale, includendo in essa anche quella dei transessuali e dei *transgender*, ma si limita ad affermare, a favore di questi, l'obiettivo di esprimere “specifiche politiche regionali del lavoro, quali soggetti esposti al rischio di esclusione sociale”». E si aggiunge che «tale interpretazione risulta, peraltro, conforme alla nozione di «lavoratore svantaggiato» delineata dalla disposizione statale che individua costui nel soggetto che versa in determinate situazioni oggettivamente rilevabili (ad esempio: lavoratori migranti, disoccupati di lungo periodo, invalidi fisici, psichici e sensoriali), non potendosi, al contrario, nei soggetti presi in considerazione dalla norma regionale impugnata, rinvenire alcun elemento oggettivo astrattamente idoneo ad accomunarli tra loro, così da farne una categoria autonoma». Per quanto la Corte, ai fini della soluzione della questione sottoposta, valorizzi l'inattitudine della legge regionale impugnata ad ampliare la definizione di lavoratore svantaggiato enunciata dal legislatore statale, essa evidenzia, al tempo stesso la possibilità per le regioni, intervenendo nei limiti delle proprie competenze, di promuovere politiche volte alla tutela dei diritti e alla integrazione sociale di categorie deboli di persone, eventualmente arricchendo o specificando la tipologia di soggetti svantaggiati protetti dal legislatore statale.

A proposito del contributo che le regioni possono fornire alla definizione dell'ambito soggettivo di riferimento dell'espressione “persone svantaggiate”, alcuni utili elementi di riflessione possono trarsi dalla lettura di una decisione della Corte di cassazione (Cass. civ. Sez. lavoro, 14.3.2005, n. 5472), che interviene in tema di cooperative sociali. Nella fattispecie, si trattava di una legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, che estendeva la definizione di persone svantaggiate, ai fini

dell'applicazione della normativa introdotta, a categorie diverse da quelle esplicitamente indicate nella legge statale e ad altre persone «a rischio o in stato di emarginazione» segnalate da enti locali, Usl e organi giudiziari. Si afferma infatti, in un passaggio della motivazione, che la «specificazione d'un concetto attraverso l'indicazione di categorie che in esso rientrano, non costituisce, di per sé, preclusione di altre categorie, ove la specificazione non costituisca (pur in modo inespresso) una tassatività» e che «[...] la legge dello Stato, nel costruire l'istituto della cooperativa sociale e nel delineare, nell'ambito di questo istituto, la qualità di persona svantaggiata, ha indicato alcune categorie (gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione)», precisandosi, infine, che «questa mera indicazione non esprime tassatività e preclusione di integrazione». Al di là delle peculiarità attinenti all'esplicarsi della potestà legislativa posta in capo alle regioni a statuto speciale e ad altri aspetti connessi alla specifica questione sottoposta a giudizio, è pertinente, dal punto di vista rilevante in questa sede, la sottolineatura del ruolo che le regioni possono svolgere nell'individuazione di categorie di soggetti svantaggiati, diverse e ulteriori rispetto a quelle individuate a livello statale.

Significativa inoltre la sentenza Cass. civ. Sez. Unite, 9.10.2008, n. 24883, che pur intervenendo in un caso di attività a solidarismo immanente (nelle quali dunque il carattere solidaristico e presupposto) analizza in modo chiaro quali siano gli elementi da indagare per identificare il carattere solidaristico di una attività ai fini della qualificazione di Onlus per l'ente.

In tale occasione la Corte di Cassazione ha avuto modo di precisare che vengono perseguite finalità di solidarietà sociale, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 460 del 1997, anche a prescindere dalla sussistenza di una situazione di svantaggio economico del beneficiario. Infatti, tale situazione di svantaggio è soltanto una tra quelle previste dal legislatore *in via alternativa* e i destinatari delle prestazioni ben possono versare in condizioni di svantaggio di altro tipo, senza che ciò infici il carattere di solidarietà delle finalità dell'ente ai fini della qualifica di Onlus.

In particolare, secondo la Corte, la solidarietà non si manifesta soltanto con il sostegno economico, in quanto ben può manifestarsi, ad esempio, nei confronti di persone anziane che “per condizioni psicologiche, familiari, sociali o per particolari necessità assistenziali risultino impossibilitate a permanere nel nucleo familiare di origine”. Il requisito che deve sussistere nei confronti dei beneficiari delle prestazioni non deve infatti essere confuso con il divieto di distribuzione di utili che grava sul soggetto erogante (art. 10 cit., comma 1, *lett. d*). Pertanto, il fatto che le prestazioni vengano fornite dietro corrispettivo non fa venir meno il fine solidaristico,

sempre che venga rispettato il citato divieto (unitamente a tutte le altre prescrizioni previste dal citato art. 10) e che i destinatari versino in una delle indicate condizioni di svantaggio.

Utile pare richiamare, in quanto concernente un caso molto peculiare in termini di tipologia di svantaggio riscontrato, il parere reso da questa Agenzia con Deliberazione del Consiglio n. 171 del 15.4.2009. Si tratta di un parere richiesto dalla Direzione regionale della Toscana dell'Agenzia delle entrate in ordine alla configurabilità della condizione di svantaggio in relazione ai destinatari dell'attività, riconducibile al settore della tutela dei diritti civili, svolta da una associazione, la quale aveva chiesto la revoca del provvedimento di diniego di iscrizione all'Anagrafe unica delle Onlus emanato dalla suddetta Direzione regionale. Tale associazione, nel proprio statuto, indicava come obiettivo "il perseguimento della protezione e della difesa dei pubblici ufficiali, degli incaricati di pubblico servizio e dei pubblici dipendenti in genere lesi nei loro diritti, nel loro agire professionale in conformità con la legge e con la deontologia delle loro funzioni, in particolare quando aggrediti per la loro correttezza ad opera di gruppi criminali o all'interno di un ambiente di legalità diffusa [...]".

In quell'occasione, questa Agenzia giunse a riconoscere sussistente la condizione di svantaggio in rapporto ai destinatari dell'attività svolta dalla succitata associazione attraverso l'esame di atti non normativi seppur provenienti da fonti autorevoli (Relazioni della "Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari"). Si ebbe modo di rilevare testualmente che: "l'attività posta in essere dall'associazione è, dunque, rivolta a quei funzionari pubblici che, nello svolgimento della propria attività, siano incorsi nelle pericolose maglie della criminalità organizzata ed il cui senso dello Stato li ha indotti a divenire strumento attivo per la lotta alla criminalità. E' evidente che tale comportamento li sottopone ad una costante condizione di rischio da cui deriva la compromissione dei legami affettivi, del lavoro e l'allontanamento dal contesto sociale di vita". In questa sede, non si può che confermare la posizione espressa in quella occasione, cioè che siamo di fronte a persone che, in ragione delle particolari condizioni in cui vengono a trovarsi, possono essere qualificati come svantaggiate, con la conseguenza che nelle attività loro rivolte è dunque riscontrabile l'esclusivo fine solidaristico che fonda l'accesso alla qualifica di Onlus.

Tale fattispecie conferma, pertanto, che le indicazioni che possono trarsi dalla legislazione non esauriscono gli strumenti a disposizione ai fini della valutazione della condizione di svantaggio di un soggetto. Capita inoltre che il legislatore, anziché qualificare come svantaggiate le persone appartenenti ad una determinata categoria, qualifichi l'attività svolta come ricadente tra quelle a

solidarismo immanente. Un esempio è la qualificazione che è stata fatta da parte del legislatore dell'attività di sostegno agli individui colpiti dal fenomeno dell'usura (legge 7 marzo 1996, n. 108) quale attività di tipo assistenziale, come noto rientrante nel novero di quelle per cui il fine solidaristico è considerato dalla legge connotato intrinseco dell'attività.

Sono dunque individuabili, come si è avuto modo di vedere, condizioni di svantaggio e disagio che potremmo definire "estremo", come tali agevolmente riconducibili all'interno della definizione di "persone svantaggiate", di cui all'art. 10, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 460/1997. Accanto a queste, vi sono però altre situazioni rispetto alle quali non è possibile fornire *a priori* una risposta univoca circa la loro riconducibilità nell'ambito di operatività del citato art. 10, ciò aprendo all'interprete più ampi margini di libertà, da esercitarsi in ogni caso in aderenza con gli orientamenti ispiratori della prima parte della Costituzione. Pensiamo, per fare un esempio, al caso della condizione in cui vengono a trovarsi consumatori e utenti nei rapporti con le loro controparti e, più in generale, a situazioni in cui possano versare soggetti non definibili come svantaggiati "in senso assoluto", ma comunque portatori di bisogni rilevanti, originati da "ostacoli" (per usare il linguaggio dell'art. 3, comma 2, Cost.), che ne limitano la libertà e impediscono, o rendono alquanto difficoltoso, lo sviluppo della persona. E' sempre nel testo costituzionale (*in primis*, negli artt. 2 e 3) che possiamo reperire gli orientamenti e le "fonti di ispirazione" per un'apertura nei confronti di condizioni di svantaggio non estremo, ma pur sempre degne di tutela. Orientamenti che sono stati valorizzati, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale, anche dal legislatore, nel momento in cui, soprattutto, ma non solo, nell'ambito del welfare, ha ampliato il raggio delle garanzie oltre il costituzionalmente dovuto, aprendo ulteriori spazi al dispiegarsi delle istanze solidaristiche, per loro natura non circoscrivibili nell'area di quanto, espressamente o implicitamente, imposto dalla Costituzione. Quelle stesse istanze solidaristiche che, in attuazione dell'art. 2 Cost., valorizza e promuove l'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 460/1997, al pari della complessiva normativa in materia di Onlus.

## **6. Conclusioni**

La considerazione complessiva del quadro che è stato delineato nei paragrafi precedenti con riferimento alla nozione di soggetti svantaggiati nell'ordinamento -e più specificamente nella previsione dell'art. 10, d.lgs. n. 460/1997- consente di pervenire alle seguenti conclusioni.

Il dato che sembra più rilevante per i fini che qui interessano è che, se da un lato è semplice ricondurre le categorie di soggetti per i quali la Costituzione prevede espressamente una speciale protezione in ragione della loro peculiare condizione di debolezza alla nozione di “persone svantaggiate” utilizzata nell’art. 10 del D.lgs. n. 460/1997, e se i riferimenti normativi e giurisprudenziali danno conferma di ciò, dall’altro lato la possibilità di includere fra i “soggetti svantaggiati” altre categorie, non previste esplicitamente nella Costituzione del 1948, può risultare meno agevole.

D’altra parte risultano evidenti le conseguenze pregiudizievoli di un’interpretazione eccessivamente restrittiva della nozione di “persone svantaggiate” e pertanto l’esigenza di superarne i limiti, senza però contraddire la *ratio* ispiratrice della disciplina in materia di ONLUS, e in particolare le finalità, che questa Agenzia ha già avuto occasione di far risaltare, di “individuare le circostanze capaci di rivelare il merito sociale di determinati enti e della loro attività, condizione necessaria per il connesso trattamento di favore”, e di “prevedere idonee misure atte ad evitare l’improprio utilizzo delle agevolazioni concesse a chi non ne abbia diritto, impedendo qualsiasi fenomeno elusivo”<sup>2</sup>.

Gli argomenti che – insieme con quello generale, rappresentato dall’esigenza di non scoraggiare, bensì di incentivare, secondo una logica di premialità, lo svolgimento di attività socialmente rilevanti – possono essere invocati a sostegno di un’interpretazione estensiva, variano in relazione alle diverse fattispecie.

Oltre a quanto già detto, l’inclusione nella nozione di “persone svantaggiate” di soggetti bisognosi di tutela in termini generali, potrebbe essere fondata sulla considerazione del dato positivo, particolarmente della legislazione ordinaria e della giurisprudenza costituzionale, per come sono venute evolvendosi nei decenni successivi all’entrata in vigore del testo costituzionale.

Si pensi alla legislazione relativa ai settori dell’assistenza sanitaria e dell’assistenza sociale, che, a partire dalla fondamentale riforma sanitaria del 1978, pur con i temperamenti apportati dai provvedimenti di riordino che hanno successivamente interessato il settore, per arrivare alla legge quadro n. 328/2000, istitutiva del sistema integrato di interventi e servizi sociali, è stata complessivamente ispirata ad una concezione universalistica, opposta a quella di un welfare residuale i cui beneficiari sarebbero rappresentati esclusivamente dai soggetti in condizione di disagio estremo. In particolare, nella l. n. 328/2000 la concezione dell’assistenza sociale e

---

<sup>2</sup> Cfr. l’*Atto di indirizzo in relazione alla nozione di “fini di pubblica utilità”* approvato dall’Agenzia per le ONLUS il 26 ottobre 2006, pp. 6 s.



l'individuazione dei soggetti destinatari degli interventi non si fondano esclusivamente su una disposizione come quella dell'art. 38 Cost., ma su una sua lettura in combinazione con gli artt. 2 e 3 Cost. e sulla considerazione dei mutamenti della società e del lavoro - quindi anche del ruolo dell'assistenza - intervenuti negli ultimi decenni.

Analogamente, già nella sent. 215/1987 della Corte Costituzionale, in materia di integrazione scolastica dei soggetti in condizione di disabilità, la tutela di questi era fondata sull'insieme delle disposizioni costituzionali citate, e non esclusivamente sul disposto dell'art. 38 Cost. Inoltre, si è visto come a giudizio della Corte di Cassazione, e più precisamente secondo l'indirizzo affermato nella citata decisione n. 9.10.2008, n. 24883, possa ritenersi che siano perseguite finalità di solidarietà sociale, ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 460 del 1997, anche a prescindere dalla sussistenza di una situazione di svantaggio economico del beneficiario, dovendosi considerare tale situazione di svantaggio soltanto come una tra quelle previste dal legislatore in via alternativa, con la conseguenza che i soggetti beneficiari ben possono versare in condizioni di svantaggio di altro tipo, senza che ciò pregiudichi il riconoscimento della qualifica di Onlus. Nonostante il principio sia stato espresso con riferimento specifico al settore dell'assistenza sociale, sembra che ad esso possa agevolmente riconoscersi una portata più ampia, e che pertanto possa fondare un'interpretazione estensiva, che conduca ad analoghi risultati, anche in relazione ad altri settori nei quali si esplichino attività dirette a favore di soggetti svantaggiati pur se non dal punto di vista economico.

In conclusione, è possibile distinguere, in primo luogo, *soggetti sicuramente svantaggiati ai sensi dell'art. 10 d.lgs. n. 460/1997*, da considerarsi tali anche secondo un'interpretazione restrittiva coerente con una lettura "riduttiva" del testo costituzionale e in particolare di disposizioni quali gli artt. 32 e 38 Cost., che nel sancire fondamentali diritti in favore di tutti i cittadini o di tutte le persone, riconoscono una speciale protezione in favore di soggetti che versino in una condizione di svantaggio che potremmo definire come "assoluto" o "estremo" ("indigenti", "inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi per vivere"). Dall'altro lato ci si può basare su argomenti non trascurabili, illustrati in questo paragrafo e in quelli precedenti, per includere nella stessa nozione di "persone svantaggiate" *altri soggetti definibili come svantaggiati*, coerentemente con una lettura sistematica del testo costituzionale, con le concezioni - di impronta universalistica - poste alla base degli interventi del legislatore nei principali settori dello Stato sociale che su quel testo sono stati fondati, e con la considerazione degli apporti della giurisprudenza costituzionale ed ordinaria di cui sopra si è dato conto.

Questi elementi confermano che una corretta interpretazione della nozione di persone svantaggiate non avviene attraverso l'enucleazione di un elenco tassativo di fattispecie codificate ma viene attuata utilizzando correttamente i criteri che sono stati introdotti nell'ordinamento a tal fine.

A tal proposito, con riferimento allo svantaggio economico, si potrebbe ipotizzare, in linea generale, il ricorso a indicatori della situazione reddituale e patrimoniale di tali soggetti (particolarmente dell'I.S.E.E.), avendo specifico riguardo per gli importi indicati in riferimento ai settori in cui operano gli enti aspiranti alla qualifica di Onlus. Fuori dai settori coperti da interventi pubblici di contrasto alla povertà, come noto non vastissimi all'interno del nostro attuale sistema di welfare, si potrebbe fare ragionevolmente riferimento ad un importo I.S.E.E. parametrato sugli indicatori statistici ufficiali concernenti la povertà relativa.

Altri criteri più specifici sono stati invece utilizzati per ricondurre nel settore assistenziale l'attività di sostegno agli individui colpiti dal fenomeno dell'usura (legge 7 marzo 1996, n. 108), offrendo spunti per una qualificazione di tali persone come soggetti svantaggiati anche al di fuori dello specifico ambito di operatività della legge sopra citata.

Un altro esempio, anche questo già richiamato nel presente atto di indirizzo, è dato dal riconoscimento del carattere di soggetti svantaggiati nei confronti degli impiegati pubblici che sono stati sottoposti a pressioni politiche o ricatti e minacce in ragione della loro posizione di lavoro nelle località in cui è diffuso il fenomeno mafioso.

In generale ogni condizione di svantaggio deve essere verificata nel caso concreto, affinché condizioni "presunte" di svantaggio corrispondano effettivamente ad una situazione di particolare debolezza che merita tutela e attenzione.

Si pensi alla condizione di straniero o migrante, in riferimento alla quale occorre operare delle distinzioni, sempre alla luce dei criteri sopra analizzati, non potendosi individuare nello straniero un soggetto svantaggiato tout court. Infatti, diversa è, per esempio, la condizione di chi viene in territorio italiano per ricoprire un incarico conferitogli e che quindi sia provvisto di tutto quanto occorra per affrontare e superare dignitosamente le difficoltà che può incontrare abitando in terra straniera, da quella di un migrante che venga in Italia versando in condizioni di impossibilità nell'immediato di provvedere alle proprie necessità anche primarie, e si trovi quindi in difficoltà economiche, sociali, psicologiche.

Posto ciò, ove si ammetta che della nozione di soggetti svantaggiati possa essere data un'interpretazione estensiva – un'interpretazione che, comportando l'ampliamento del novero di tali

soggetti, ha per effetto pratico quello di determinare un corrispondente incremento del numero delle organizzazioni suscettibili di assumere la qualifica di Onlus e di beneficiare del connesso regime di fiscale di favore – occorrerà comunque tenere in considerazione l'esigenza di evitare abusi e in particolare richieste di iscrizione all'anagrafe ONLUS a fini elusivi.