

Infine, merita una verifica problematica l'introduzione del principio della porta aperta nell'impresa sociale (ossia del principio in ordine al quale l'ente deve accogliere nella propria compagine sociale tutti coloro che ad essa fanno richiesta). Va precisato che il principio richiamato, se presenta giustificazioni interne alla logica dell'accumulazione del plusvalore cooperativo, può al contempo costituire uno strumento per non cristallizzare la compagine associativa e per consentire margini di contendibilità della guida dell'ente. Dev'essere considerato, del pari, che quest'ultimo argomento è in ultimo solo apparente, atteso che un ente con un nucleo di comando stabile e inefficientemente gestito difficilmente attira soggetti esterni che vogliano offrire il proprio contributo e apporto nella logica del *non-profit*.

Vi è, poi, un argomento ulteriore proprio nella prospettiva della disciplina dell'impresa sociale nel segno della riaggregazione molecolare e delle risposte ai bisogni sociali oggi insoddisfatti. Se si vuole fare dell'impresa sociale uno strumento del pluralismo, è evidente che l'affermazione del principio della porta aperta rischia di frustrare tale obiettivo (non avrebbe senso, infatti, parlare di pluralismo là dove non sia possibile orientare anche ideologicamente la produzione di beni sociali).

14.1. L'esplicita previsione di doveri fiduciari degli amministratori.

Uno dei profili qualificanti e caratterizzanti la disciplina dell'impresa sociale dev'essere il sistema delle regole che presiedono al comportamento degli amministratori.

Si è già avuto modo di constatare che le regole di governo dell'ente incidono sulle concrete modalità e sugli incentivi che condizionano anche il monitoraggio interno dell'attività e il controllo sull'operato degli amministratori.

A questo riguardo, è necessario muovere dalla premessa che l'asimmetria informativa e i conseguenti problemi di *agency* costituiscono il presupposto e il fondamento dei doveri fiduciari degli amministratori. S'intende con ciò dire che tanto maggiore è lo scarto tra il potere decisionale degli amministratori e il potere di controllo dei soci — cosa che tipicamente avviene quando l'ente riceve contributi pubblici ovvero raccoglie i fondi attraverso donazioni o pubbliche sottoscrizioni —, tanto più intensi debbono essere i doveri fiduciari degli amministratori nei confronti della compagine associativa.

Quest'aspetto si rivela particolarmente significativo in relazione alle esigenze cui l'impresa sociale vuole fare fronte, atteso che si tratta d'una disciplina dell'impresa capace di svolgere un ruolo autonomo sul mercato e, quindi, in cui si può presumere che vi sia uno scarto significativo tra il momento decisionale di indirizzo e quello delle determinazioni operative che riguardano l'attività produttiva.

Si tratta pertanto di verificare: a) come definire ed individuare i doveri fiduciari; b) come vengono implementati.

Prima di proporre un modello di soluzione che sia più aderente possibile alle specificità dell'impresa sociale, è possibile muovere da una considerazione generale formulata in negativo: è chiaro che non è possibile fissare una fattispecie rigida e strutturalmente definita; in secondo luogo, i doveri fiduciari non si riducono alla contrarietà alla legge e all'atto costitutivo; infine, una sentenza che produce la nullità non tutela i diritti degli associati e dei beneficiari e non riesce ad implementare gli obblighi fiduciari.

Volendo tentare una prima concettualizzazione è possibile fare riferimento sia alla violazione di esplicite proibizioni (soprattutto quelle inerenti il rispetto del vincolo di non distribuzione degli utili per cui è vietata, anche in forma indiretta, l'appropriazione anche parziale del residuo economico conseguito); sia all'uso inefficiente delle risorse disponibili, suscettibile di essere apprezzato nei termini del dovere di minimizzare i costi, cioè nell'efficienza gestionale; infine, vi è l'obbligo di subordinare l'attività al perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'ente, che impone un vincolo sull'operato manageriale che va oltre l'impegno al raggiungimento degli obiettivi istituzionali dell'organizzazione, ma che riguarda anche la destinazione di fondi a specifici scopi, quando ciò sia sollecitato o risponda ad esigenze oggettive dei *patrons*.

14.2. Tecniche di tutela e implementazione dei doveri fiduciari degli amministratori.

Per quanto concerne l'implementazione delle tecniche destinate ad accrescere la *voce* dei singoli associati, sembra opportuno prevedere una clausola generale dei doveri degli amministratori in relazione alla loro attività nell'impresa sociale e affidare alla competenza del tribunale il compito di prendere i provvedimenti più idonei.

La norma che implementa i doveri fiduciari deve necessariamente atteggiarsi a norma di contenuto aperto, in cui si prevede un obbligo di correttezza degli amministratori nell'adempimento del loro mandato al fine di non pregiudicare le finalità dell'ente.

Sulla base di una norma così formulata — così come avviene nel sistema societario degli ordinamenti che prevedono questa fattispecie — è possibile giustificare un intervento dell'autorità giudiziaria nei casi di: a) manifesta incompatibilità/incompetenza/inadeguatezza degli amministratori; b) di *self-dealing*, che sono i casi in cui gli amministratori si appropriano delle opportunità economiche o delle utilità dell'ente; c) di frustrazione di aspettative giuridiche dei soci e della finalità sociale dell'iniziativa economica.

Al fine di rendere l'intervento del giudice effettivo, è necessario prevedere che il provvedimento giudiziale si possa attivare anche in relazione a comportamenti degli amministratori che non si risolvono in una delibera, e deve quindi poter riguardare anche comportamenti materiali. Deve, inoltre, trattarsi anche di un provvedimento atipico, al fine di consentire al giudice prende i provvedimenti più opportuni anche positivi (quindi di sostituirsi all'organo per definire l'assetto più congruo).

Anche sotto questo profilo, dunque, le esigenze di *corporate governance* che riguardano gli enti lucrativi non appaiono in ultimo estranee alla riflessione sull'impresa sociale, rispetto alla quale appare necessario conseguire un obiettivo di efficiente ed efficace controllo del *management*.

15. La posizione degli stakeholders dell'impresa sociale: in particolare i beneficiari e i lavoratori.

La ragione della promozione dell'impresa sociale risiede — come più volte detto sin'ora — nella (*dimostrata*) idoneità ad offrire una risposta più efficiente e/o socialmente preferibile ai bisogni sociali; ciò implica necessariamente che se ne debbano apprezzare le concrete ricadute con riguardo ai soggetti che sono in maniera più diretta coinvolti: i lavoratori subordinati, i prestatori di lavoro volontario non retribuito, i beneficiari.

Per quanto concerne i lavoratori, si è da più parti constatato che anche il lavoratore subordinato partecipa all'impresa sociale, perché non infrequentemente intende realizzare anch'esso una propria specifica missione sociale (il che spiega la ragione per la quale frequentemente i lavoratori negli enti *non-profit* sono sottoretribuiti).

Per quanto attiene, invece, ai beneficiari, essi costituiscono in ultimo la giustificazione della socialità dell'impresa e, al contempo, sono i soggetti più idonei ad apprezzare e valutare le prestazioni loro fornite.

Questi argomenti sorreggono la proposta — che va sotto il nome di modello *multistakeholder* — che mira ad integrare i lavoratori e i beneficiari nei processi decisionali dell'impresa sociale. Si tratta, tuttavia, d'un modello che rischia, tuttavia, di accrescere e rendere inestricabili i problemi gestionali e operativi, ben al di là dei supposti benefici.

Immaginare che i *patrons* ovvero i lavoratori (volontari o retribuiti) possano come tali influire sui processi decisionali dell'ente può concretamente determinare una distorsione della filosofia dell'ente *non-profit*, atteso che s'inseriscono soggetti che verrebbero a trovarsi in una situazione di istituzionale conflitto di interessi con l'ente.

Al contempo, specie quando si tratti di enti di significative dimensioni, attivare meccanismi decisionali complessi (e quindi in ultimo compromissori) incrementa in modo esponenziale i costi transattivi connessi all'attività di decisione.

La soluzione che si propone va, invece, nella direzione di accrescere gli spazi di tutela dei beneficiari e dei lavoratori riconoscendo loro un ruolo essenzialmente all'interno dei sistemi di controllo che si propongono per l'impresa sociale.

15.1. I lavoratori nell'impresa sociale.

La posizione dei prestatori di lavoro nell'impresa sociale appare significativamente complessa, atteso che in taluni casi la remunerazione dei fattori produttivi delle organizzazioni *non-profit* non è monetaria, ma di tipo "morale": si pensi, ad esempio, al lavoro volontario o al capitale finanziario fornito sotto forma di donazioni: chi offre lavoro o capitali è motivato da scopi altruistici o in generale ideologici che difficilmente sono compatibili con una gestione ispirata a criteri "produttivistici".

La possibilità di usufruire del lavoro a condizioni diverse dal mercato (nella forma ad es. del lavoro volontario), rappresenta un fattore che al contempo può accentuare gli elementi di opacità sottesi alla difficoltà di valutazione della *performance* negli enti *non-profit*.

Merita, peraltro, sottolineare che i problemi che chiedono soluzione non si risolvono solo nella insufficiente retribuzione dei lavoratori, quanto emerge altresì la necessità di considerare: a) il

monitoraggio delle prestazioni dei lavoratori, rispetto ai quali possono porsi i medesimi problemi di asimmetria informativa che si registrano con riguardo alla valutazione della *performance* in genere; b) l'acquisizione di una specializzazione che non è spendibile sul mercato del lavoro al di fuori del mercato sociale (c.d. *lock-in*); c) una scarsa possibilità di comunicazione delle preferenze.

A questo riguardo, appare evidente che i modelli di disciplina del lavoro nelle imprese connotate ed orientate a fini sociali (soprattutto volontariato e cooperative sociali) non appaiono idonee a proporre una soluzione ai problemi appena richiamati.

Giova, intanto e in termini generali, ribadire che le problematiche connesse alla posizione dei lavoratori è inopportuno che trovino soluzione attraverso forme partecipative, chiamando cioè i lavoratori a 'cogestire' l'impresa sociale. Questo perché una scelta favorevole alla condivisione delle responsabilità dei lavoratori nella gestione dell'impresa sociale non può non soppesare i potenziali risultati inefficienti che ciò comporta.

Come è stato a questo riguardo segnalato [da HANSMANN], lo stesso modello della compartecipazione dei lavoratori nella direzione dell'impresa (quello tedesco della *Mitbestimmung*) opera al livello del consiglio di amministrazione (*Vorstand*) e, quindi, non incide sulle scelte che attengono specificamente all'impiego dei lavoratori, di competenza invece del *management*.

È però evidente che la disciplina dell'impresa sociale non può in ogni caso prescindere dall'obiettivo di realizzare forme di *workplace democracy*.

Se, dunque, i problemi cui facciamo cenno non possono essere risolti in termini partecipativi tradizionali, si pone il problema di delineare forme diverse di coinvolgimento. Ma anche a questo riguardo, è opportuno segnalare che non pare opportuno immaginare modelli o proposte di soluzione univoche e rigide, atteso che il contesto complessivo delle realtà che possono aspirare a rivestire la qualifica di imprenditore sociale è estremamente eterogeneo.

Tra le possibili ipotesi di soluzione possono distinguersi due diversi livelli.

Da un lato, è possibile immaginare forme di rappresentanza parallela agli organi amministrativi dei lavoratori, al fine di consentire la possibilità di comunicare le preferenze e realizzare tecniche di monitoraggio codeterminate delle prestazioni dei lavoratori.

D'altro canto, è ragionevole considerare i lavoratori (gratuiti o sottoretribuiti) come finanziatori dell'impresa sociale che, su questa base, possono rivendicare un diritto di partecipazione attenuato, quale si manifesta soprattutto nell'esercizio dei poteri di controllo sulla gestione dell'impresa sociale.

Inoltre — ma il tema sarà più diffusamente considerato con riguardo ai modelli di finanziamento dell'impresa sociale —, non si deve escludere la possibilità d'immaginare forme di partecipazione economica dei lavoratori, prevedendo ad es. la possibilità di ricorrere titoli di partecipazione (sul genere dei *Genußrechte*) a favore dei lavoratori. Il lavoratore può essere visto esso stesso come un soggetto che realizza un investimento nell'impresa sociale e che legittimamente aspira ad un ritorno.

15.2. I diritti dei beneficiari

Per quanto concerne la posizione giuridica e la tutela dei beneficiari, nell'attuale sistema normativo chi è beneficiario di un ente non lucrativo, in quanto per definizione esterno all'organizzazione dell'attività sociale, non vanta alcun diritto partecipativo e si trova in una posizione di aspettativa non giuridicamente qualificata.

Merita sottolineare che questa conclusione, anche in termini tecnico giuridici, ha subito una progressiva erosione. L'interesse giuridicamente qualificato del beneficiario concerne, infatti, non la richiesta della prestazione, ma il corretto espletarsi della causa non lucrativa; situazione soggettiva che può adeguatamente rappresentarsi nei termini dell'interesse legittimo di diritto privato.

Al di là della qualificazione formale della posizione giuridica considerata, il beneficiario — per quanto in una posizione di asimmetria informativa rispetto all'ente — si colloca in un'evidente e sostanzialmente unica posizione al fine di apprezzare qualitativamente e quantitativamente l'*output* dell'ente.

Ciò, a parere di una parte della dottrina, giustifica un peculiare potere di azione in capo al beneficiario, che, muovendo da una situazione riflessa, vuole ottenere un risultato non immediatamente soddisfacente, in quanto destinato ad avvantaggiare il gruppo dei potenziali beneficiari nel suo complesso, senza che l'eventuale risultato favorevole modifichi la posizione dell'attore rispetto all'utilità finale. Ammettere un'azione finalizzata a verificare il corretto dispiegarsi della causa dell'ente *non-profit*, concretamente significa agire nei confronti degli amministratori che abbiano violato gli obblighi fiduciari sottesi al vincolo di non distribuzione.

Questi presupposti sembrano tipicamente realizzati nel caso in cui gli amministratori siano responsabili di "mismanagement" e "self dealing", ovvero quando facciano un uso improprio dei fondi ricevuti dall'amministrazione pubblica e da donazioni private.

Accanto a questa previsione generale, e strumentalmente alla possibilità di esercitare un controllo effettivo, nella disciplina dell'impresa sociale devono prevedersi a favore dei beneficiari; a) diritti di informazione; b) diritti alla pubblicità e alla trasparenza delle tecniche selettive dei progetti sociali.

In questa prospettiva, può concordarsi con la proposta già da altri formulata di prevedere il diritto all'informazione e all'accesso ai documenti delle organizzazioni di volontariato, al fine di evitare processi di discriminazione o, comunque, di gestione contraria ai fini istituzionali.

Un profilo ulteriore meritevole di attenzione concerne la disciplina delle procedure di selezione interna con riguardo principalmente alla motivazione delle decisioni in relazione ai criteri definiti dallo statuto.

Nella definizione di tale modello resta, comunque, decisivo il fatto che si tenga adeguatamente conto delle distinzioni formali e funzionali che si registrano tra i vari possibili modelli organizzativi.

16. Reperimento del capitale di debito e del capitale di rischio nell'impresa non-profit. La struttura finanziaria

Un ulteriore profilo che appare meritevole di attenzione nella disciplina dell'impresa sociale concerne il capitale di rischio e il capitale di debito e il relativo rapporto.

Premessa logica allo svolgimento di questo punto è l'analisi in ordine al modo in cui l'ente senza scopo di lucro reperisce il capitale da destinare all'attività imprenditoriale socialmente meritoria.

Non vi è dubbio sul fatto che quello appena richiamato costituisce uno dei connotati problematici dell'ente *non-profit*, che è fisiologicamente sottocapitalizzato, in quanto i mezzi propri sono tendenzialmente insufficienti a fare fronte all'attività di lungo periodo intrapresa.

Questa carenza si spiega in quanto gli enti senza scopo di lucro possono fare appello in maniera molto limitata al capitale di rischio, attesa la mancanza di qualsiasi remunerazione. Parallelamente, e conseguentemente, gli enti senza scopo di lucro hanno accesso al capitale di debito a condizioni più onerose e problematiche rispetto agli enti lucrativi.

Un profilo ulteriore che concerne la struttura finanziaria — ma che di quello appena analizzato è la diretta proiezione — attiene al fatto che gli enti *non-profit* sono tipicamente caratterizzati da una significativa rigidità strutturale (c.d. problemi di *lock-in*), in quanto hanno difficoltà a modulare il livello di investimento in relazione alle contingenze del mercato e al variare della domanda e dell'offerta, sia nel senso di investire — per la appena ricordata difficoltà a reperire capitale di rischio o di debito —, sia nell'opposta direzione del disinvestimento, in quanto a ciò frequentemente si oppongono gli stessi amministratori e/o i lavoratori ovvero i beneficiari.

Questo concretamente significa che una volta posto in essere un determinato assetto produttivo *non-profit* è difficile che sia revocato in discussione e ripensato strutturalmente.

16.1. Le tecniche per favorire la capitalizzazione

La risposta che anche in questo caso si propone è nel senso di *estendere la competizione tra imprese non-profit ed imprese for profit dal piano dei prodotti a quello dei finanziamenti di origine privata*.

Questa scelta non deve, tuttavia, essere frutto di una logica che tenda ad ibridare il *non-profit* con i meccanismi lucrativi. In questo modo, infatti, si determinerebbe una situazione potenzialmente patologica, in quanto il socio capitalista è portatore di interessi che contraddicono la logica non lucrativa. Anche a questo riguardo, merita una riserva la proposta di generalizzare il modello cooperativo; sul punto è sempre bene ricordare che in altri ordinamenti sono stati intrapresi progetti di *demutualization*, in quanto si preferisce scindere l'ente mutualistico in un ente *autenticamente* lucrativo (che svolge attività imprenditoriale) e un ente *non-profit*, che utilizza i proventi e li destina a finalità altruistiche.

Per questa ragione, si ritiene che l'esperienza della cooperativa sociale non sia suscettibile di generalizzazione come tale e che questa forma giuridica si giustifichi proprio per la caratteristica di realizzare un'attività intrapresa immediatamente da soggetti socialmente bisognose.

16.2. La possibilità di collocare titoli obbligazionari sul mercato

Una prima proposta, che tuttavia non è parsa risolutiva del problema, è quella di consentire all'ente *non-profit* che esercita l'impresa sociale di collocare sul mercato titoli obbligazionari che assicurano un

determinato rendimento (che eventualmente 'compensano' l'eventuale scarto con il tasso di rendimento degli investimenti speculativi con il connotato etico dell'operazione). L'emissione di obbligazioni in questo caso dev'essere garantita non dall'immobilizzazione nel patrimonio dell'emittente, ma da soggetti terzi (quali ad es. i fondi per il volontariato o altri enti *non-profit*).

Si potrebbe, altresì, ipotizzare una diversa forma di valore mobiliare, che incorpori il diritto a ricevere un servizio o una particolare prestazione. Il valore del titolo potrebbe essere superiore al semplice costo della prestazione, nei casi in cui consenta di avvalersi di prestazioni che, in condizioni normali, sarebbe estremamente difficile ottenere. (Ad esempio chi sottoscrive tale titolo acquista il diritto immediatamente a una prestazione come l'ingresso in una casa di cura che altrimenti richiederebbe una lunga attesa.)

Queste proposte, per quanto sicuramente meritevole di attenzione non possono ritenersi sufficienti, perché finirebbero col premiare le imprese sociali che già vantano una sufficiente affermazione e credibilità sul mercato; pertanto, esse non sembrano idonee a risolvere il problema della sottocapitalizzazione delle imprese *non-profit*.

16.3. Proposta di un modello di partecipazione al capitale di debito 'forte'

Per correggere la fragilità finanziaria dell'impresa sociale, si ritiene dover proporre un modello flessibile di *partecipazione al capitale di debito 'forte'*.

Si tratta, in sostanza, d'una speciale disciplina rivolta all'investitore nell'impresa sociale cui sono assicurati taluni poteri sociali di controllo in modo garantire l'investimento.

Le principali caratteristiche del modello di finanziamento partecipativo che sono illustrate nella ricerca sono le seguenti.

In primo luogo, la sottoscrizione del finanziamento partecipativo garantisce un rendimento che si capitalizza e che è liquidato solo allo scioglimento dell'ente (ove è comunque postergato ai creditori sociali). Il finanziatore - se non è al contempo socio - non partecipa alla formazione della volontà sociale (quindi ad es. non gli competono diritti quali il voto in assemblea o l'impugnativa delle delibere assembleari). In questo modo, le scelte e la filosofia dell'ente non lucrativo rimangono esclusivamente in capo all'organo di indirizzo.

Al finanziatore competono, invece, poteri di controllo molto intensi che attengono all'area dell'amministrazione (ad es. diritto all'informazione sociale, l'azione sociale di responsabilità); ad essa possono aggiungersi il diritto di nominare un consigliere di amministrazione con funzioni di controllo e un consigliere (o più di uno) nell'organo di revisione contabile.

Pur non attribuendo un rendimento immediato (o eventualmente è possibile pensare ad una forma di rendimento immediato disincentivante oltre alla capitalizzazione), il finanziamento partecipativo può essere incorporato in un titolo di partecipazione destinato alla circolazione. In questo modo, non si preclude la possibilità di capitalizzare il *capital gain* per l'investitore che voglia dismettere la propria partecipazione.

La proposta sinteticamente delineata nasce, dunque, dall'esigenza di definire un modello il più trasparente possibile di investimento nell'impresa sociale. Chi investe deve farlo *dichiaratamente* per ottenere una remunerazione, ma al contempo ciò non deve pregiudicare le finalità e la filosofia produttiva dell'impresa sociale.

Inoltre, il meccanismo intende fare leva sull'interesse egoistico al controllo dell'investitore per correggere talune patologie caratteristiche del *non-profit*: l'investitore avrà interesse ad agire quando constata una scarsa attenzione al contenimento dei costi di gestione. Al tempo stesso, la presenza di un investitore può costituire un indice significativo per il mercato del credito in ordine all'investimento e al monitoraggio dell'efficiente gestione.

Ai finanziamenti privati che l'ente è in grado di catalizzare, inoltre, è possibile agganciare meccanismi di cofinanziamento pubblico, ad esempio prevedendo che un ammontare pari (o la metà o un terzo) di quanto sottoscritto da un soggetto privato sia sottoscritto dai fondi pubblici (ad es. attraverso i fondi del volontariato); investimento pubblico che - per evitare collusioni tra il *management* e l'investitore privato - potrebbero essere rimborsati alle medesime condizioni, ma *anteriamente* al capitale sottoscritto dal finanziatore.

Parte Prima

Analisi dei modelli economici degli enti non-profit.

Capitolo I

Ruolo e performance delle organizzazioni non profit

Sommario:

1. Il settore *non profit*: problemi definitivi e ipotesi di classificazione
 2. Il "fallimento dell'intervento pubblico" come modello di spiegazione delle organizzazioni *non profit* donative
 3. Il "fallimento del contratto" come modello di spiegazione delle organizzazioni *non profit* commerciali...
 - Opinione del prof. Stefano Zamagni: Il ruolo delle imprese sociali nell'accumulazione di capitale umano reputazionale
 - 3.1 La compresenza di imprese lucrative e non lucrative: gli effetti sul funzionamento del mercato
 4. La *performance* delle organizzazioni *non profit*...
 5. I costi di agenzia nelle organizzazioni *non profit*..
 - 5.1 Discrezionalità manageriale ed efficienza organizzativa nelle organizzazioni *non profit*
 6. I doveri fiduciari degli amministratori: problemi di implementazione e possibili regole di *governance* delle organizzazioni *non profit*
 7. Gli effetti del reperimento di capitale tramite indebitamento sulle scelte economiche dell'impresa *non profit*
 8. Considerazioni conclusive nella prospettiva di una disciplina dell'impresa sociale
 - Opinione del prof. Mario Nuti: Gli effetti della demutualizzazione sulle condizioni di efficienza del mercato sociale.
- Bibliografia

1. Il settore non profit: problemi definitivi e ipotesi di classificazione

L'eterogeneità di organizzazioni rientranti nel cosiddetto terzo settore, sia in relazione alla natura dei beni e/o servizi offerti, sia in riferimento all'assetto istituzionale di mercato o non in cui operano, crea difficoltà definitorie del settore, determinando una certa confusione terminologica in cui si sovrappongono definizioni di tipo giuridico, sociologico ed economico.

Una caratteristica distintiva delle organizzazioni non lucrative è solitamente individuata nel vincolo di non distribuzione degli utili che, sul piano operativo, si riflette nel perseguimento di obiettivi diversi dal profitto; obiettivo dell'organizzazione è invece l'espansione dell'attività istituzionale attraverso il reinvestimento nell'attività stessa dell'eventuale eccesso di entrate sui costi.

Tuttavia, non vi è unanimità di vedute sul contenuto logico del vincolo di non distribuzione. Hansmann (1986, p. 58), ad esempio, definisce *non profit* quelle organizzazioni in cui vige il divieto di distribuire gli eventuali utili conseguiti a chi esercita il controllo dell'organizzazione¹, mentre Weisbrod (1988, p. 1) estende il vincolo di non distribuzione dei profitti ai fondatori e agli associati.

¹Come fa notare Franzini (1997) ciò porterebbe paradossalmente a considerare non profit alcune imprese capitalistiche in cui vige separazione della proprietà dal controllo.

Nonostante le interpretazioni parzialmente diverse, il vincolo di non distribuzione degli utili non sembra, di per sé, una condizione sufficiente a fornire un'identità autonoma al settore *non profit* rispetto ai tradizionali settori pubblico e privato dell'economia poiché esso è estendibile anche ad organizzazioni private i cui profitti, pur non essendo distribuiti, vengono utilizzati in un'ottica di autointeresse (ad esempio i gruppi di autoconsumo) che sembra discostarsi dalla filosofia del *non profit* ed inoltre perché la non distribuzione dei profitti non permetterebbe una distinzione tra organizzazioni pubbliche e organizzazioni private non lucrative annullando ogni tipo di confine tra il settore pubblico, il "tradizionale" settore privato e il settore *non profit*.

Per questi motivi appare più restrittiva, seppure non priva di ambiguità, la definizione proposta da Salamon e Anheier e opportunamente ripresa da Barbeta (1996, p. 57) secondo cui rientrano nel settore *non profit* quelle organizzazioni che: dispongono di una costituzione formale ossia sono formalmente costituite e dotate di uno statuto o di un atto costitutivo; hanno natura giuridica privata²; sono autogovernate, non devono cioè essere controllate da organizzazioni pubbliche o da imprese lucrative; non distribuiscono direttamente o indirettamente ai soci, ai membri o ai dipendenti gli eventuali profitti conseguiti che devono invece essere reinvestiti nell'attività istituzionale dell'organizzazione; utilizzano lavoro volontario.

Il settore *non profit* così delineato ricomprende a sua volta due sottosettori: un sottosettore che potremmo definire "economico" e un sottosettore "sociale" che, per la natura dei beni e servizi offerti sono rispettivamente più prossimi all'economia di mercato e all'economia pubblica.

Nella prima tipologia collochiamo quelle organizzazioni che offrono beni e/o servizi privati e beni e/o servizi pubblici impuri con limitati effetti esterni e che pertanto operano prevalentemente in un contesto di mercato; nel secondo raggruppamento includiamo invece le organizzazioni che operano in aree di sovrapposizione o, a volte, in collaborazione con lo Stato e che quindi offrono beni e/o servizi collettivi definibili come beni o servizi ad alto contenuto di effetti esterni nel senso che il beneficio afferisce, sebbene in misura diversa, anche a chi non sopporta alcun costo³.

E' da sottolineare che tale ripartizione, fondata sull'estensione dei benefici dell'attività organizzativa o, in altri termini, sull'identificazione dei beneficiari, individuabili nel primo caso e indistinti nel secondo, non è integralmente assimilabile alla distinzione delle organizzazioni *non profit* proposta dalla letteratura americana che fa riferimento all'estensione dell'attività organizzativa per cui le organizzazioni *non profit* si definiscono *mutual benefits* se i beneficiari dell'attività organizzativa sono i membri dell'organizzazione e *public benefits* se invece essi sono anche persone esterne all'organizzazione.

Adottando infatti quest'ultimo criterio classificatorio, le associazioni di persone disabili sarebbero incluse tra le organizzazioni mutualistiche; tuttavia il servizio offerto genera effetti esterni, in particolare benefici sociali, nella misura in cui garantisce la formazione, l'assistenza sanitaria o la crescita culturale di una parte della popolazione.

Alla diversa natura dei benefici connessi all'attività svolta corrisponde in parte anche una diversa modalità di finanziamento. Nell'universo *non profit* si individuano infatti le organizzazioni *donative* la cui fonte di finanziamento è totalmente o prevalentemente costituita da donazioni e le organizzazioni *commerciali* i cui proventi derivano integralmente o in misura prevalente dalla vendita di beni e/o servizi sul mercato.

Nella parte che segue adotteremo questa distinzione includendo nella prima categoria le organizzazioni produttrici di beni o servizi pubblici puri che, per le loro caratteristiche, non possono essere oggetto di transazioni commerciali di mercato mentre nella seconda facciamo rientrare le organizzazioni che offrono beni (privati, a basso contenuto di effetti esterni o comunque escludibili) che, per le loro caratteristiche, sono scambiati in un contesto di mercato attraverso le normali relazioni contrattuali.

Come verrà meglio chiarito in seguito, diversi sono i ruoli delle diverse tipologie organizzative nel sistema economico. Nel primo caso, le organizzazioni *non profit* operano in aree di intervento tipicamente pubbliche e costituiscono un'alternativa o un'integrazione dell'offerta pubblica; usando la terminologia di Weisbrod esse infatti rappresentano una soluzione al cosiddetto "fallimento dello Stato". Le organizzazioni commerciali invece si pongono sullo stesso piano delle organizzazioni lucrative con le

² Sulla difficoltà di applicazione di questa definizione ad alcune realtà organizzative (come ad esempio le Ipub), si rimanda a G. P. Barbeta (1996).

³ Nella categoria dei beni collettivi includiamo quindi sia i beni pubblici puri (ricerca scientifica, protezione ambientale), che i beni meritori.

quali concorrono in un contesto di mercato, integrando l'offerta privata di quei beni e servizi perchè in grado di meglio soddisfare e tutelare i consumatori ovviando a ciò che Hansmann definisce "fallimento del contratto".

In una posizione intermedia si pongono le organizzazioni che potremmo definire "miste" che operano sia in aree di intervento tipicamente pubbliche, sia nella sfera economica di mercato e la cui attività commerciale ha il solo scopo di *cross subsidization* nei confronti dell'attività istituzionale dell'ente la cui espansione costituisce obiettivo primario dell'organizzazione. Ai nostri fini non attribuiamo un'identità autonoma alle organizzazioni multiprodotto che presentano elementi comuni sia con le organizzazioni donative che con quelle commerciali, ma le consideriamo la naturale integrazione delle teorie del fallimento dello Stato e del fallimento del contratto.

2. Il "fallimento dell'intervento pubblico" come modello di spiegazione delle organizzazioni *non profit* donative

Le organizzazioni donative costituiscono un esempio della cooperazione tra pubblico e privato. Il peso prevalente delle donazioni private o dei fondi pubblici nel finanziamento piuttosto che il pagamento di un prezzo corrispettivo per l'acquisto e il consumo rivale ed escludibile del bene e/o servizio, trova origine nella natura collettiva dei beni o servizi offerti.

Le organizzazioni donative, che sono prevalentemente *public benefits*, costituiscono, secondo Weisbrod (1986), una valida risposta al "fallimento dello Stato"; la categoria economica che entra in gioco è quella dell'inefficienza dei meccanismi di decisione collettiva.

Com'è noto, se si esclude il caso limite di una regola decisionale fondata sull'unanimità, per gli ovvi problemi di *free rider*, secondo cui ognuno finanzia la produzione di un bene collettivo in misura pari al beneficio che ne riceve, in un meccanismo di decisione collettiva fondato sul voto a maggioranza risultano decisive le preferenze dell'elettore mediano⁴.

In particolare, assumendo che la distribuzione di frequenza dei livelli preferiti di bene pubblico sia normale, la votazione a maggioranza comporta la produzione del volume di bene o servizio pubblico e una ripartizione del costo di produzione che riflettono le preferenze e la disponibilità a pagare dell'elettore mediano che è quindi determinante per l'esito della votazione e per la ripartizione del carico tributario per la copertura dei costi di produzione.

L'ovvia conseguenza è che gruppi di cittadini risultano insoddisfatti dell'offerta pubblica o perchè sarebbero disposti a pagare di più per un'ulteriore espansione dell'offerta (cittadini *undersatisfied*) o perchè sopportano un'imposizione fiscale superiore ai loro benefici marginali e sarebbero quindi propensi ad una riduzione del livello di bene o servizio offerto (cittadini *oversatisfied*).

Secondo Weisbrod quindi le organizzazioni non lucrative sorgono in risposta al fallimento dello Stato nel soddisfare la domanda di beni collettivi; in particolare esse generano un'espansione dell'offerta di beni collettivi tale da soddisfare la domanda residuale dei cittadini *undersatisfied*.

La teoria di Weisbrod lascia comunque insolte alcune questioni: perchè i cittadini insoddisfatti non esercitano il loro potere di voce, attraverso ad esempio, attività di *lobbying*, per tentare di modificare le scelte pubbliche o le regole che presiedono ad esse, ma si affidano piuttosto alle organizzazioni private non lucrative? Quali sono i fattori che incentivano gli individui a finanziare attraverso donazioni le organizzazioni *non profit*? Queste ultime costituiscono una risposta efficiente al fallimento dello Stato, per esempio operano in una scala dimensionale efficiente?

Alcuni punti sono stati chiariti successivamente dallo stesso Weisbrod, altri invece trovano risposta in altre direzioni.

Ad esempio la soluzione al problema posto dal meccanismo dell'elettore mediano può essere individuata nella produzione privata non lucrativa anzichè nello stesso ambito d'azione pubblica, in quanto costituisce un'alternativa ad altri tipi di fallimento dello Stato, oltre quello evidenziato da Weisbrod.

L'azione pubblica è infatti soggetta a vincoli tali da limitarne fortemente l'efficacia; tra essi quello che Douglas (1983)⁵ chiama "*categorical constrain*" ossia il vincolo di eguale trattamento dei cittadini cui ovviamente non è sottoposta un'organizzazione non lucrativa e, conseguentemente, i vincoli posti

⁴ Questo aspetto è stato messo in luce da Bowen.

⁵ Citato in Chillemi (1991).

dalla burocratizzazione dell'azione pubblica che diminuiscono la possibilità di soddisfare adeguatamente e tempestivamente una domanda etrogena rispetto alla qualità del servizio (Chillemi 1991, p. 53).

In tal caso le organizzazioni *non profit* avrebbero un ruolo autonomo rispetto allo Stato e complementare ad esso nella produzione di beni e/o servizi collettivi e ciò spiegherebbe l'esistenza delle organizzazioni non lucrative sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta; nel momento in cui vi è una domanda residuale insoddisfatta dallo Stato o per l'inefficienza dei meccanismi di decisione collettiva o per i vincoli cui l'azione statale è sottoposta, si crea inevitabilmente spazio per l'azione privata poiché sono proprio i cittadini *undersatisfied* che potrebbero prendere l'iniziativa di produrre privatamente i beni o i servizi offerti in misura insufficiente dallo Stato.

Questa non è comunque una condizione sufficiente per lo sviluppo di organizzazioni *non profit*; è necessario infatti disporre di finanziamenti adeguati che, in relazione alla natura del bene o servizio offerto, possono provenire esclusivamente da donazioni (beni o servizi pubblici puri) o possono essere di tipo "misto" derivanti cioè sia da donazioni che dagli introiti derivanti dalla vendita sul mercato (beni o servizi privati o comunque escludibili).

La tesi generalmente sostenuta (Fama e Jensen 1983; Hansmann 1980) è che le organizzazioni *non profit* sono in una situazione privilegiata rispetto alle organizzazioni lucrative nel ricevere finanziamenti sotto forma di donazioni. L'obiettivo non lucrativo dovrebbe infatti favorire l'*enforcement* dell'implicito accordo tra finanziatori-donanti (principali) e organizzazione (agente) attenuando la conflittualità di obiettivi tra principale e agente e, conseguentemente, l'opportunismo dell'agente nell'utilizzi improprio dei fondi disponibili⁶.

Vi sono inoltre altre variabili che incidono positivamente nell'orientare le scelte individuali verso produzioni *non profit* come ad esempio l'influenza che l'agire per ciò che può essere ritenuta "una giusta causa" o per potenziare la produzione di un bene o servizio atto a soddisfare un eventuale bisogno futuro (si pensi alla ricerca scientifica medica) hanno sulle preferenze individuali.

Unitamente a questi fattori, potrebbero inoltre esservi anche pressioni di tipo sociale che, usando la terminologia di Weisbrod, attribuiscono alle organizzazioni non lucrative una sorta di *coercive and compulsory power*⁷ (Angeloni 1996, p. 187).

In ogni caso, le organizzazioni finanziate esclusivamente o prevalentemente con donazioni private operano in aree di intervento tipicamente pubbliche; pertanto, l'eventuale vantaggio comparato della soluzione *non profit* nel garantire il perseguimento degli obiettivi istituzionali organizzativi andrebbe valutato non in riferimento alle imprese lucrative, come suggeriscono Fama e Jensen, quanto piuttosto in relazione alle burocrazie pubbliche o meglio agli incentivi dei burocrati nel destinare i fondi pubblici al perseguimento di obiettivi sociali.

Inoltre, se da un lato gli obiettivi "sociali" pongono le organizzazioni *non profit* donative in una posizione favorevole nella raccolta di donazioni, dall'altro la natura dei beni e servizi offerti le espone comunque al rischio di comportamenti *free riding* da parte dei potenziali donatori.

Infine, l'intervento selettivo e circoscritto delle organizzazioni *non profit* o perché finalizzato a soddisfare solo la domanda di una parte della popolazione o perché vincolato dal lato dei finanziamenti ad un'ulteriore espansione dell'attività, può generare una polverizzazione di imprese di dimensioni non ottimali con il mancato sfruttamento di eventuali economie di scala.

Una possibile forma di regolamentazione pubblica da attuarsi per mezzo di erogazione di finanziamenti da parte dello Stato attraverso, ad esempio, meccanismi di assegnazione tramite asta, potrebbe favorire l'espansione delle imprese sottodimensionate e, al tempo stesso, effettivi recuperi di efficienza derivanti dal contesto concorrenziale in cui le organizzazioni stesse sono proiettate.

⁶ Nella sua formulazione più semplice un rapporto di agenzia insorge tutte le volte in cui ad un individuo (l'agente) è delegato lo svolgimento di un'azione da parte di un altro individuo (il principale) nonostante che l'interesse di quest'ultimo non sia coincidente con gli obiettivi del primo e che l'agente possieda più informazioni del principale. Tra principale e agente vi è quindi un rapporto di delega unitamente a conflittualità di obiettivi e informazione asimmetrica. In tali circostanze, sorge la necessità di meccanismi di *enforcement* endogeni attraverso i quali si cerca di garantire che gli accordi pattuiti siano rispettati da principale e agente.

⁷ Si può pensare che se questi fattori di influenza hanno un peso non trascurabile, l'individuo anziché trovarsi nella tipica situazione delineata da un gioco tipo "dilemma del prigioniero" la cui strategia dominante è la non cooperazione (la non contribuzione), si trovi in una situazione assimilabile ad un *chicken game* in cui la strategia cooperativa (di contribuzione volontaria), domina comunque la strategia non cooperativa, ossia di *free rider*.

L'intervento pubblico non modificherebbe, tra l'altro, la posizione e il ruolo dei donatori privati dato che non escluderebbe la possibilità di cooperazione tra pubblico e privato dal lato dei finanziamenti.

Infine, sembra opportuno specificare che sebbene la tesi che definisce le organizzazioni *non profit* come risposta al fallimento dello Stato risulti in primo luogo applicabile a organizzazioni produttrici di beni collettivi, non mancano posizioni teoriche che estendono la teoria del fallimento dello Stato anche ad organizzazioni che producono beni appropriabili individualmente.

A tale riguardo Weisbrod distingue tra organizzazioni *non profit public type*, che producono beni collettivi, e organizzazioni *non profit trust type* che producono beni privati con caratteristiche ignote all'acquirente e rispetto ai quali è quindi importante che si instauri un rapporto di fiducia con il produttore. In quest'ottica l'organizzazione *trust type* produrrebbe anch'essa un bene collettivo consistente nell'informazione sulla qualità del bene determinando così un'integrazione tra la teoria esplicativa delle organizzazioni *non profit* donative produttrici di beni collettivi e la teoria relativa alle organizzazioni commerciali che operano in un contesto di mercato.

3. Il "fallimento del contratto" come modello di spiegazione delle organizzazioni *non profit* commerciali

Le organizzazioni commerciali *non profit* costituiscono un insieme molto più ampio delle corrispondenti organizzazioni puramente donative.

Esse infatti operano in un contesto di mercato e pertanto l'oggetto della loro attività organizzativa è l'offerta esclusiva o parziale di beni il cui beneficio è individualmente appropriabile, quindi beni privati o a basso contenuto di effetti esterni.

Dal punto di vista economico la principale motivazione a giustificazione delle organizzazioni commerciali è individuabile nella teoria del fallimento del contratto di Hansmann (1980) fondata sull'idea che qualora l'acquirente di un bene o servizio, che non coincide necessariamente con il beneficiario finale del bene ma è colui che finanzia la produzione o attraverso donazioni o attraverso il pagamento di un prezzo corrispettivo, non sia in grado di valutare accuratamente aspetti qualitativi del bene, la formula organizzativa *non profit* garantisce da eventuali comportamenti opportunistici post contrattuali del fornitore.

In altri termini, il divieto di distribuire gli utili si pone a tutela del consumatore poichè elimina la possibilità di offrire beni o servizi di qualità o quantità inferiori rispetto a quelle promesse allo scopo di massimizzare il profitto e garantisce quindi l'*enforcement* del contratto intercorrente tra principale (consumatore) e agente (organizzazione non lucrativa) attenuando la divergenza di obiettivi delle parti.

La teoria di Hansmann si basa sulla considerazione esclusiva del rapporto intercorrente tra organizzazione produttrice di beni e servizi e consumatore; estendendo l'analisi e considerando l'organizzazione *non profit* come un'organizzazione complessa in cui operano una molteplicità di rapporti principale-agente (ad esempio tra donatori e amministratori, tra amministratori e soci, tra questi ultimi e lavoratori e infine tra l'organizzazione nel suo insieme e i beneficiari) Krashinsky (1986) sottolinea il ruolo delle organizzazioni *non profit* nel minimizzare i costi decisionali interni favorendo la risoluzione di eventuali conflitti di interessi. La spiegazione poggia fondamentalmente su motivazioni extraeconomiche principalmente dovute alla condivisione di ideali che dovrebbe caratterizzare coloro che, a vario titolo, partecipano all'attività organizzativa.

Entrambi i punti di vista sembrano però utili a spiegare solo certe specifiche tipologie di organizzazioni e presentano alcune debolezze.

In entrambi i casi infatti le motivazioni addotte hanno prevalente valenza esplicativa per organizzazioni in cui i soci sono anche beneficiari del servizio cioè le *mutual*; è ragionevole assumere che l'adesione volontaria ad un club o ad un'associazione presupponga una condivisione di valori comuni e di interessi la cui tutela è maggiormente garantita da una forma organizzativa che, anche sul piano istituzionale, si autovincola al perseguimento di quegli stessi interessi. I principi regolativi del *non profit* potrebbero quindi essere individuati nel particolare "rapporto fiduciario" che si instaura tra consumatori e fornitori del servizio per una evidente condivisione di interessi e nella "reciprocità" delle relazioni in cui, a differenza delle relazioni di scambio di mercato, il trasferimento precede sia logicamente, sia temporalmente l'oggetto contraccambiato (Zamagni 1998, p. 40): ad esempio chi si associa ad un club ha come punto fermo soltanto un'aspettativa di reciprocità.

“ Le imprese sociali hanno un ruolo rilevante nel processo di accumulazione di capitale umano reputazionale o, meglio, di capitale sociale. Per capitale sociale si intende l'insieme di “reti di fiducia” esistenti tra soggetti in una determinata area.

Nell'era della globalizzazione, esse rappresentano l'elemento determinante il progresso o il regresso di una determinata area in quanto l'elemento fiduciario è precondizione alla stipulazione dei contratti e, in generale, all'attività economica commerciale. Diversa era la situazione in epoche passate in cui l'esistenza di economie locali favoriva la conoscenza diretta e, conseguentemente, l'esistenza di rapporti fiduciari. Al contrario, attualmente si registra una scarsità di capitale sociale. Resta quindi da chiedersi chi o cosa possa favorire l'investimento in capitale sociale.

Le imprese lucrative non sembrano idonee a tale scopo in quanto animate da interessi opportunistici, né lo Stato sembra poter assolvere a tale funzione in quanto utilizzatore di capitale sociale.

Diverso è invece il ruolo delle imprese sociali, nelle diverse forme che esse assumono, il cui *modus operandi* non dipende dalla logica del profitto, né dalla logica burocratica e perciò creano reti sociali. Non a caso le regioni italiane maggiormente sviluppate sono quelle in cui si è registrato un forte movimento cooperativo” (prof. S. Zamagni)

3.1 La compresenza di imprese lucrative e non lucrative: gli effetti sul funzionamento del mercato

In alcuni settori di mercato le organizzazioni non profit operano in competizione con le organizzazioni for profit⁸.

Sono state fornite diverse spiegazioni sul perché non prevalga l'una o l'altra forma organizzativa, alcune di esse si collocano dal lato della domanda, altre dal lato dell'offerta.

Rose-Ackerman (1996) ad esempio enfatizza il ruolo che le motivazioni di tipo ideologico hanno nell'alimentare la fiducia da parte dei consumatori nei confronti di organizzazioni *non profit* e riconduce la presenza di organizzazioni non lucrative in settori in cui operano organizzazioni lucrative a fattori non economici.

In questa prospettiva, la coesistenza di organizzazioni aventi obiettivi eterogenei può essere spiegata dall'eterogeneità delle preferenze dei consumatori, ossia dal lato della domanda.

Le motivazioni ideologiche e la propensione all'altruismo possono infatti prevalere in alcuni individui piuttosto che in altri maggiormente orientati a privilegiare il nesso tra ricerca del profitto ed efficienza economica e, in entrambi i casi, le preferenze individuali possono non mutare nel tempo se vi è impossibilità di verificare ex post la qualità del bene o servizio acquistato⁹.

In altri termini, è come se le imprese offrissero prodotti differenziati orizzontalmente¹⁰ e non omogenei agli occhi del consumatore determinando una concorrenza monopolistica in cui ogni impresa mantiene una propria nicchia di mercato.

Dal lato dell'offerta invece la compresenza di organizzazioni aventi obiettivi diversi può essere spiegata dagli effetti che l'assenza di funzioni obiettivo omogenee dei produttori genera sui normali meccanismi di selezione del mercato.

L'analisi economica tradizionale concepisce il mercato come un sistema di scambi volontari in cui i contrastanti obiettivi degli agenti sono resi compatibili dalla funzione di coordinamento che esso svolge tra il lato della domanda e il lato dell'offerta. Le ipotesi poi di perfetta informazione e di libertà di entrata

⁸ Ci riferiamo ad organizzazioni che competono sul piano dei prodotti venduti sul mercato. Più precisamente ad organizzazioni non profit public benefits che svolgono attività commerciale anche se solo a scopo di *cross subsidization*.

⁹ Se si tratta invece di experience goods (services), cioè di beni (servizi) di cui è possibile accertarne la qualità dopo il consumo il consumatore potrebbe mutare le proprie scelte se, com'è verosimile, gli aspetti qualitativi del prodotto costituiscono una variabile che influenza positivamente il suo livello di utilità.

¹⁰ Ci si riferisce all'approccio di Lancaster (1971) che definisce i beni come insiemi di caratteristiche per le quali le preferenze dei consumatori possono essere eterogenee. In quest'ottica due beni si dicono differenziati orizzontalmente se nessuno dei due ha un contenuto maggiore di tutte le caratteristiche del bene. Si considerino per semplicità due beni aventi due sole caratteristiche: una ad elevato contenuto di effetti esterni e l'altra funzionale al profitto. Per il consumatore il bene prodotto da un'organizzazione non profit contiene maggiormente (o esclusivamente) la prima caratteristica, mentre il bene di un'impresa lucrativa contiene soltanto la seconda caratteristica.

e di uscita tipiche, tra le altre di un mercato perfettamente concorrenziale, garantiscono l'uguaglianza tra domanda e offerta, ossia un equilibrio *market clearing*, attraverso un uso efficiente delle risorse¹¹.

In altri termini, gli interessi "egoistici" dei produttori, individuabili nella ricerca del profitto, e dei consumatori, le cui scelte sono orientate alla massimizzazione della loro funzione di utilità, assicurano, attraverso l'operare dei meccanismi di selezione del mercato la sopravvivenza di imprese efficienti, che producono cioè al minimo costo e garantiscono risultati socialmente ottimali.

Lo scenario muta, almeno parzialmente, in presenza di concorrenza tra organizzazioni con obiettivi eterogenei.

In presenza di organizzazioni *non profit*, la mancanza di informazioni circa la capacità dell'organizzazione di realizzare gli obiettivi prefissati a causa delle difficoltà di misurazione degli obiettivi stessi, può essere all'origine di "barriere all'uscita" (Hansmann 1980).

Ciò vale soprattutto per quei settori in cui operano organizzazioni i cui finanziamenti provengono prevalentemente da donazioni o fondi pubblici; l'acquisizione di donazioni o l'attribuzione di fondi pubblici non correlati all'effettiva efficienza ed efficacia operativa dell'organizzazione può infatti causare la sopravvivenza di organizzazioni con elevati livelli di inefficienza e di inefficacia organizzativa la cui persistenza dovrebbe essere giustificata esclusivamente sulla base della meritorietà dell'attività svolta.

Ma anche in riferimento ad organizzazioni *non profit* che svolgono attività commerciali e che quindi sono in competizione con organizzazioni *for profit* sul mercato dei prodotti, la competizione potrebbe non realizzare affatto una selezione delle imprese più efficienti bensì delle imprese meno orientate alla ricerca del profitto e disposte, quindi, a sopportare quote di inefficienza accettando un margine di profitto inferiore in quanto esclusivamente funzionale ad attività di *cross subsidization* (Mittone 1996, p. 143).

Ciò può tradursi nel disincentivo alla minimizzazione dei costi che, a sua volta, si riflette anche in un minore impulso da parte delle organizzazioni *non profit* alla ricerca di nuove tecnologie in grado di ridurre i costi ed in una maggiore propensione all'impiego di tecniche produttive *labour intensive* per la presenza di lavoro volontario che caratterizza il settore.

Inoltre, poichè in alcuni casi la remunerazione dei fattori produttivi delle organizzazioni *non profit* non è monetaria ma di tipo "morale", si pensi ad esempio al lavoro volontario o al capitale finanziario fornito sotto forma di donazioni, chi offre lavoro o capitali è motivato da scopi altruistici o in generale ideologici che difficilmente sono compatibili con una gestione ispirata a criteri "produttivistici"¹².

Specularmente, il risparmio sul costo del lavoro da parte delle organizzazioni *non profit* induce le organizzazioni orientate al profitto ad una più intensa ricerca di tecnologie *cost saving* proprio per compensare il divario dei costi dovuto alla possibilità delle organizzazioni non lucrative di disporre di fattori della produzione a costo zero.

La possibilità di economizzare sui fattori produttivi, che a volte viene considerata un vantaggio per il *non profit*, può però generare effetti perversi o comunque non facilmente prevedibili.

Il prevalente impiego del fattore lavoro, dovuto anche alla natura stessa di alcune attività (si pensi ad esempio ai servizi di assistenza), a costi bassi o nulli per la presenza di lavoro volontario e l'assenza di remunerazione del fattore capitale implicano come conseguenza immediata che le organizzazioni non lucrative hanno curve dei costi più basse rispetto alle imprese lucrative concorrenti, con la possibilità di fissare prezzi più competitivi e di espandere la propria quota di mercato. Se così fosse, i meccanismi di selezione del mercato dovrebbero indurre le imprese con costi di produzione e prezzi più elevati, nel nostro caso le imprese lucrative, ad uscire dal mercato che, quindi, dovrebbe essere caratterizzato dalla presenza prevalente di organizzazioni non lucrative.

Tuttavia, le fonti di finanziamento del settore *non profit* (donazioni private o fondi pubblici) sono tali da non consentire un immediato reperimento di capitale in caso di necessità di espansione dell'offerta a seguito di incrementi della domanda; inoltre, anche il lavoro volontario per sua natura non necessariamente specialistico e soggetto ad una certa instabilità delle prestazioni, può costituire un fattore di rigidità dell'offerta rendendo vana la possibilità di espandere l'offerta¹³ lasciando quindi spazi di mercato ad imprese aventi obiettivi diversi.

¹¹ L'idea è sintetizzata nel primo teorema dell'economia del benessere secondo cui un equilibrio economico di concorrenza perfetta è un ottimo paretiano. E' necessario però sottolineare che il teorema si basa su ipotesi, quelle appunto della concorrenza perfetta, abbastanza restrittive e non facilmente riscontrabili nella realtà.

¹² L. Mittone (1996, 156) cit.

¹³ Quanto detto vale anche nel caso di riduzione della domanda per certi beni o servizi offerti da organizzazioni non lucrative. Se il flusso di donazioni o fondi pubblici non si contrae tempestivamente in risposta ad una riduzione della domanda diventano operative le "barriere all'uscita" di cui parla Hansmann.

La difficoltà di ottenere i vantaggi derivanti da costi di produzione inferiori, possono alimentare la tendenza a non minimizzare i costi produttivi spostando le organizzazioni *non profit* su curve di costo più alte e uniformando il loro comportamento di mercato a quello delle organizzazioni *for profit* e determinando un equilibrio di lungo periodo in cui coesistono organizzazioni *non profit* e *for profit* e in cui le prime si comportano come le seconde¹⁴.

4. La performance delle organizzazioni *non profit*

La tendenza delle imprese *non profit* alla non minimizzazione dei costi e, eventualmente, a politiche inadeguate di *cross subsidization* che non privilegiano gli obiettivi istituzionali, e quindi prioritari, dell'organizzazione sono quantificabili analiticamente attraverso alcuni indicatori della *performance* organizzativa.

In generale, il concetto di *performance* organizzativa è multidimensionale; esso attiene infatti sia all'efficacia, ossia al grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, che all'efficienza dell'organizzazione, cioè alle tecniche produttive usate per il raggiungimento di quegli obiettivi.

L'eterogeneità dei beni e servizi prodotti dal settore *non profit*, nonché la loro difficile misurazione sia per il contenuto a volte prevalentemente sociale sia per l'importanza che assumono gli aspetti qualitativi del bene o del servizio offerto, impediscono l'individuazione di indicatori di efficacia universalmente validi e richiederebbero quindi specifiche analisi di settore.

Per questi motivi considereremo soprattutto indicatori dell'efficienza interna delle organizzazioni che meglio si prestano a considerazioni di tipo generale e a valutazioni comparative e a tal fine adotteremo l'ipotesi generale di una funzione di produzione con due soli input: capitale e lavoro. Ciò implica naturalmente che l'output dell'attività produttiva debba in qualche modo, seppure imperfettamente, essere misurato; gran parte delle analisi empiriche sulla misurazione delle *performance* organizzative adottano a tal fine appropriate *proxy* che variano di volta in volta in relazione al tipo di attività che si sta considerando (nel caso dei servizi scolastici o ospedalieri, ad esempio, sebbene gli output finali siano rispettivamente i beni pubblici "istruzione" e "sanità", si utilizzano indicatori sintetici di output quali il numero di studenti frequentanti o il numero di pazienti assistiti).

Premesso questo, definiamo i diversi concetti di efficienza cui faremo riferimento: efficienza tecnica ed efficienza allocativa.

In sintesi, possiamo definire l'efficienza tecnica come la capacità dell'impresa di ottenere la quantità massima di produzione dati i fattori produttivi a disposizione, mentre l'efficienza allocativa contraddistingue quelle imprese che attivano processi produttivi in cui la combinazione dei fattori utilizzata è quella che, ai prezzi prevalenti, consente di minimizzare i costi. Se l'impresa opera in condizioni di efficienza tecnica ed allocativa, si dirà che essa è *X* efficiente.

Per schematizzare quanto detto, consideriamo una generica funzione di produzione $y=f(K,L)$ dove con y indichiamo il prodotto finale e con K ed L i fattori produttivi (capitale e lavoro) impiegati e indichiamo il costo sostenuto dall'impresa per l'acquisto dei fattori produttivi con $C=wL+rK$ dove w e r sono i prezzi dei fattori.

Per semplicità espositiva forniamo una rappresentazione grafica dei concetti introdotti, nel seguente diagramma cartesiano sui cui assi riportiamo i due fattori considerati (capitale e lavoro):

¹⁴Seguendo un approccio contrattualistico, Easley e O'Hara (1983), dimostrano infatti che non vi è diversità di comportamento tra imprese *for profit* e *non profit* nel caso in cui l'output sia osservabile (un diverso risultato che evidenzia la preferibilità, dal punto di vista sociale, della forma organizzativa *non profit*, si ha nel caso di inosservabilità dell'output). Estendendo l'analisi di Easley e O'Hara, anche l'analisi di Chillemi (1991) si pone a sostegno della tesi di uniformità di comportamento tra imprese lucrative e non lucrative.