

valutazione di attività delle quali è facile percepire l'utilità sociale, ma alquanto problematico fornire una precisa misurazione in termini di *performance*.

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A., CRAWFORD, R., KLEIN, B., *Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process*, 21 *Journ. of L. and Econ.*, 297 (1978);
AA.VV., *Special Issue on the Corporate Stakeholder Debate: The Classical Theory and its Critics*, 43 *U. of Toronto L.J.*, 297 (1993);
AA.VV., *La nuova disciplina delle società cooperative*, Padova, 1993;
BASSI, A., *Le società cooperative*, Torino, 1995;
BRATTON, W.W., *The Economics and Jurisprudence of Convertible Bonds*, 1984 *Wis. L. Rev.*, 667;
BRATTON, W.W., *Corporate Debt Relationships: Legal Theory in a Time of Restructuring*, in *Duke L.J.*, 1989, 92;
BRUDNEY, V., *Corporate Bondholders and Debtor Opportunism: In Bad Times and Good*, in 105 *Harv. L. Rev.*, 1821 (1992);
CARLSON, D.G., *A Theory of Contractual Debt Subordination and Lien Priority*, 38 *Vanderbilt L. Rev.*, 975 (1985);
COFFEE & SCHWARTZ, *The Survival of the Derivative Suit: An Evaluation and a Proposal for Legislative Reform*, 81 *Colum. L. Rev.*, 261 (1981);
DOUGLAS-HAMILTON, *Creditor Liabilities Resulting from Improper Interference with the Management of a Financially Troubled Debtor*, 31 *Bus. Law*, 343, (1975);
FISCHEL, *The Corporate Governance Movement*, 35 *Vand. L. Rev.* 1259 (1982);
GAMBINO, A., *Le mutue assicuratrici*, in *Giur. comm.*, 1991, I;
HANSMANN, H., *The Role of Nonprofit Enterprise*, 89 *Yale L.J.*, 835 (1980);
HANSMANN, H., *Reforming Nonprofit Corporation Law*, 129 *U. Penn. L. Rev.*, 497 (1981);
HANSMANN, H., *The Effect of Tax Exemption and Other Factors on the Market Share of Nonprofit versus For Profit Firms*, 15 *Nat'l Tax J.* 71 (1987);
HANSMANN, H. *The Ownership of the Enterprise*, Cambridge (Ma), 1996;
MACEY, J.R., *Externalities, Firm-specific Capital Investments, and the Legal Treatment of Fundamental Corporate Changes*, in *Duke L.J.*, 1989, 173;
MARTINA, G., *L'emissione di obbligazioni da parte delle società cooperative*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, 511;
McDANIEL, M.W., *Bondholders and Corporate Governance*, in 41 *Bus. Law.*, 413 (1986);
POSNER, R., *The Rights of Creditors of Affiliated Corporations*, 43 *U. Chi. L. Rev.* 499 (1976);
WEISBROD, B.A., *The Nonprofit Economy*, Cambridge (Ma), 1988;
WILLIAMSON, O., *Corporate Governance*, 93 *Yale L.J.* 1197, (1984).

PARERE DEL PROF. UMBERTO TOMBARI

Quale possibile disciplina può essere pensata per il finanziamento partecipativo e in che modo può trarsi vantaggio dall'esperienza delle società?

Nel tentativo di individuare nuovi canali di finanziamento per l'attività d'impresa esercitata da enti non profit, si può prospettare l'impiego di strumenti ibridi di capitale-debito, ossia di strumenti che presentano caratteristiche intermedie tra i titoli rappresentativi di capitale di rischio ed i titoli rappresentativi di capitale di credito. In via esemplificativa e traendo spunto dall'esperienza italiana e straniera in materia di società, si possono ricordare strumenti come i prestiti subordinati, i prestiti irredimibili, i subordinated debentures o i c.d. "certificati di godimento" (*Genusscheine*) conosciuti nell'esperienza giuridica tedesca.

Si tratta in particolare di strumenti che, pur fondandosi su rapporti di natura obbligatoria con la società emittente, sono caratterizzati da un grado di partecipazione al rischio d'impresa - sia sotto il profilo della remunerazione che del rimborso dell'investimento - superiore a quello sopportato dalla normale tipologia di "creditore".

Ciò premesso, non sembrano sussistere ostacoli relativamente all'emissione da parte di enti non profit di titoli come quelli brevemente descritti.

In proposito, non sembra innanzitutto costituire un impedimento la disposizione contenuta nell'art. 11 del Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs. n. 385 del 1993), secondo la quale la raccolta di capitale di credito tra il pubblico è riservata alle banche (art. 11, comma secondo) ed agli altri soggetti specificamente indicati dall'art. 11, comma quarto (così come modificato dall'art. 64 del d.lgs. n. 415 del 1996 e dall'art. 2 del d.lgs. n. 342 del 1999). Come noto, tra questi soggetti, se rientrano ad es. le società per azioni, in accomandita per azioni e le società cooperative per la raccolta effettuata mediante l'emissione di obbligazioni, non sono ricompresi gli enti non profit.

Ebbene, se in forza della proposizione normativa appena citata gli enti collettivi senza scopo di lucro non sono legittimati nel nostro ordinamento a raccogliere capitale di credito tra il pubblico in qualsiasi forma e quindi anche attraverso emissione di titoli obbligazionari, la natura ibrida degli strumenti sopra menzionati (prestiti subordinati, prestiti irredimibili e modelli stranieri analoghi) dovrebbe impedire una loro qualificazione come strumenti di "raccolta del risparmio" ai sensi dell'art. 11 del Testo unico bancario, con l'ulteriore corollario che verrebbe meno ogni limitazione "soggettiva" alla loro emissione. A ciò si aggiunga che nel caso degli enti non profit l'emissione di titoli ibridi non verrebbe probabilmente destinata "al pubblico", ma ad uno o più finanziatori determinati.

Si consideri, inoltre, che strumenti di finanziamento come i prestiti subordinati o irredimibili sono *rechtsformneutral*. Si tratta, in altri termini, di titoli che prescindono sostanzialmente dalla forma giuridica attraverso la quale viene esercitata l'impresa, con la conseguenza che potrebbero essere emessi anche dalle varie figure rientranti nella categoria degli enti non profit.

Sembra infine che un'eventuale partecipazione da parte del titolare di questi strumenti ibridi di finanziamento-investimento agli utili derivanti dall'attività economica, partecipazione che può rappresentare un contenuto del *Genussrecht*, non alteri i tratti caratterizzanti degli enti non profit, rimanendo esclusa ogni forma di "destinazione del risultato" ai componenti dell'ente.

E' di tutta evidenza, peraltro, che l'allargamento dei canali di finanziamento delle Non Profit Organizations attraverso l'emissione di titoli come quelli prospettati rischierebbe di essere concretamente vanificata, qualora gli strumenti in questione non risultassero appetibili per i potenziali investitori-finanziatori. Sotto questo profilo, risulta pertanto di decisiva importanza prevedere forme di tutela dell'investitore, finalizzate a proteggerlo da eventuali espropriazioni dell'investimento ad opera degli amministratori dell'ente non profit. A riguardo, un ruolo decisivo potrebbe essere svolto dal contratto di sottoscrizione stipulato tra l'investitore-finanziatore e l'emittente (nella specie l'ente non profit): in particolare, il contratto potrebbe attribuire al primo una serie di poteri di controllo (variamente articolati e strutturati) sull'attività gestionale ed imporre al secondo (e per esso ai suoi amministratori) un dovere fiduciario di gestire con diligenza l'impresa e dunque anche i finanziamenti a tal fine ricevuti. Per questa via gli investitori in strumenti ibridi non solo potrebbero essere informati opportunamente sulla gestione dell'impresa, ma, in caso di danni derivanti dalla violazione da parte degli amministratori del dovere fiduciario appena indicato, potrebbero agire in responsabilità contrattuale verso l'emittente.

La previsione di strumenti di tutela come quelli ipotizzati introdurrebbe inoltre la possibilità di forme di monitoraggio da parte di questa tipologia di investitori-finanziatori sull'attività gestionale delle Non Profit Organizations, contribuendo così a migliorarne l'efficienza imprenditoriale.

Parte Settima

Modelli di disciplina fiscale dell'impresa sociale

CAPITOLO X**Modelli di disciplina fiscale dell'impresa sociale****Sommario.****Parte Prima**

- 1** *Introduzione*
- 2** *Le principali argomentazioni a sostegno degli enti non profit*
 - 2.1 Capacità degli enti non profit di attrarre finanziamenti
 - 2.2 La riduzione delle asimmetrie informative
 - 2.3 La bassa remunerazione del lavoro
- 3** *Principali debolezze degli enti non profit*
 - 3.1 L'assenza di parametri di valutazione dell'efficienza
 - 3.2 La rigidità dell'offerta di servizi
 - 3.3 Il rischio di inefficienza del management
- 4** *La sottocapitalizzazione degli enti non profit: possibili soluzioni*
 - 4.1 a) il project financing
 - 4.2 b) il ricorso al capitale di credito: il finanziamento partecipativo
 - 4.3 c) il capitale di rischio
 - 4.4 d) titoli rappresentativi di diritti a determinate prestazioni nei settori di intervento del non profit
- 5** *La coesistenza tra soggetti non profit e for profit: il ruolo degli incentivi fiscali e la possibile introduzione di nuovi competitori*
 - 5.1 L'introduzione della figura dell'impresa sociale
- 6** *Caratteristiche della politica fiscale per il settore non profit*
 - 6.1 La politica tributaria come strumento di finanziamento indiretto
 - 6.2 Destinatari e funzioni della politica fiscale per il settore non profit

Parte Seconda

- 7** *Disciplina tributaria degli enti non commerciali*
 - 7.1 Il regime degli enti non commerciali e la loro riforma prevista dal d.lgs. 460/97
 - 7.2 Perdita della qualifica di ente non commerciale
 - 7.3 Imposte dirette
 - 7.4 Regimi speciali
 - 7.5 IVA
 - 7.6 INVIM
 - 7.7 Imposta sulle successioni e donazioni
 - 7.8 Incentivi fiscali al finanziamento
 - 7.9 Le altre modifiche alla disciplina degli enti non commerciali
 - 7.10 Attività non commerciali
 - 7.11 Trasferimento di beni patrimoniali
 - 7.12 Le fondazioni bancarie come enti non commerciali
- 8** *La disciplina tributaria delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus)* 233
 - 8.1 Requisiti soggettivi
 - 8.2 Individuazione di settori di intervento e requisiti statutari
 - 8.3 L'anagrafe delle Onlus
 - 8.4 Il regime fiscale delle Onlus e le agevolazioni
 - 8.5 Sanzioni e responsabilità

1. Introduzione

L'interesse per il settore non profit deriva, principalmente, dal fatto che una vasta platea di osservatori individua proprio nel suo sviluppo, la possibilità di ridurre il costo dei servizi per la collettività e/o di incrementarne la qualità e quantità a parità di costo. In effetti lo Stato sociale italiano si trova oggi di fronte ad una sfida molto difficile: da un lato le dinamiche demografiche e sociali determinano una tendenza ad un forte aumento della domanda di prestazioni di assistenza; d'altro canto, vincoli di bilancio molto stringenti impediscono allo Stato di aumentare le risorse destinate al "sociale". L'interesse del legislatore per il possibile contributo che il settore non profit può offrire per attenuare tale problema è testimoniato anche dalla recente approvazione del decreto legislativo 4 dicembre 1997 n. 460 sulla riforma degli enti non commerciali e sull'istituzione della nuova figura di Onlus (Organizzazione non lucrativa di utilità sociale).

E', pertanto, utile una breve premessa sulle motivazioni teoriche favorevoli alla tesi che il ricorso ad una produzione dei servizi di pubblica utilità da parte di organizzazioni private senza scopo di lucro possa determinare effetti positivi. Come è noto tali argomenti fanno in particolare riferimento alla possibilità per le organizzazioni non profit: a) di attrarre risorse aggiuntive dal settore privato sotto forma di donazioni; b) di ridurre asimmetrie informative per i consumatori; c) di utilizzare lavoro volontario e di remunerare il fattore lavoro meno rispetto al settore pubblico e privato orientato al profitto; d) di fornire incentivi ai lavoratori che migliorino l'efficienza organizzativa e produttiva. Al contrario, l'efficienza del settore non profit può trovare limiti significativi nella difficoltà di ricambio del gruppo dirigente, nella possibilità di abusi, nell'impossibilità di accedere in modo adeguato al mercato dei capitali. Interessante è inoltre analizzare le condizioni economiche che possono giustificare la coesistenza nel tempo di organismi *non profit* e *for profit*.

Date queste premesse l'obiettivo è quello di prefigurare una forma di impresa sociale che goda di particolari incentivi fiscali, tali però da non alterare il meccanismo della concorrenza, e che possa ovviare all'annoso problema della sottocapitalizzazione che affligge gli enti non profit.

La seconda parte del lavoro riguarda la disciplina fiscale vigente degli enti non profit, con particolare riferimento al ruolo della riforma degli enti non commerciali e delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus).

2. Le principali argomentazioni a sostegno degli enti non profit

Data la diretta incidenza dei servizi sociali sulla qualità della vita dell'acquirente, la presenza di asimmetrie informative a vantaggio dell'erogatore, limitando il grado di "fiducia" dell'acquirente, condiziona in modo rilevante le possibilità di funzionamento del mercato; le non profit, invece, ispirano un maggior grado di fiducia, per la peculiarità della loro funzione-obiettivo e per le motivazioni comportamentali che ne derivano e sembrano quindi particolarmente adatte a fornire questo tipo di servizi.

Tuttavia gli enti non profit devono saper competere in un contesto di mercato. L'intervento pubblico non può concedere troppe agevolazioni a loro favore, ma deve creare le condizioni per un'adeguata concorrenza nel mercato sociale tra diversi tipi di imprese, all'interno della quale le non profit possano esprimere le loro potenzialità effettive; per altro verso, con riguardo al ruolo che esse possono svolgere nel migliorare il grado di affidabilità e quindi il funzionamento dei mercati; il potere pubblico è necessariamente portato a incentivare le non profit, collegando gli incentivi all'effettiva realizzazione dei loro scopi sociali. E' quello che fa, in buona parte, il decreto legislativo sulle Onlus, prevedendo l'esenzione dalle imposte dirette solo dei proventi derivanti dalle attività svolte in attuazione degli scopi istituzionali o in diretta connessione ad essi e la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali a favore delle Onlus²²¹.

L'importanza del contributo del settore non profit per l'offerta di servizi sociali risulta evidente alla luce del cd. "morbo di Baumol"²²², ovvero al fatto che la produttività del lavoro cresce più

²²¹ CER Un welfare su misura - Rapporto n. 4/1997, pag. 107.

²²² W.J. BAUMOL - W.G. BOWEN, *Performing arts: the economic dilemma*, Cambridge, Mit Press 1966; si veda anche a questo proposito G. RUFFOLO, *Lo sviluppo dei limiti*, Laterza, Roma Bari, 1994 e C. DE VINCENTI A. MONTEBUGNOLI *L'economia delle relazioni*, Laterza 1997.

rapidamente laddove la prestazione di lavoro ha carattere strumentale e può essere sostituita da macchine, via via che l'innovazione tecnologica procede. Pertanto, si ritiene che nel campo dei servizi di assistenza sarebbe possibile realizzare solo modesti incrementi di produttività dal momento che la quantità di lavoro non si può ridurre senza compromettere la qualità della prestazione resa. D'altra parte, le retribuzioni di coloro che lavorano nei settori a produttività stagnante crescono più o meno in linea con quelle dei settori che realizzano incrementi di produttività: diviene, dunque, necessario destinare sempre più risorse sociali per finanziare la produzione di tali servizi.

A fronte di queste tendenze negative diviene naturale interrogarsi sulle possibili modalità per conseguire un allargamento delle risorse disponibili e/o un aumento nell'efficienza nella produzione dei servizi. Come è noto, su questo tema sono state avanzate proposte disparate²³⁰; un elemento probabilmente comune alla larga maggioranza di esse consiste nella riduzione del ruolo dello Stato nella produzione dei servizi in questione e nell'estensione del ruolo di meccanismi di mercato all'interno dei quali soggetti *non profit* e *for profit* compongono una pluralità di erogatori di servizi.

Capacità degli enti non profit di attrarre finanziamenti

Soggetti privati senza scopo di lucro possono avere la capacità di attrarre donazioni da parte del settore privato dell'economia finalizzate alla prestazione di servizi di assistenza. La rilevanza quantitativa delle donazioni nel 1992 era piuttosto elevata negli USA (circa il 19% del totale delle entrate) ed in Gran Bretagna (12%), modesta in Italia (circa 4%)²³¹. Il dato italiano probabilmente risente dell'assenza di incentivi fiscali per tali donazioni quali quelli solo recentemente introdotti nel nostro paese con il d.lgs. n. 460/97.

Occorre, tuttavia, distinguere concettualmente tra la capacità di attrarre donazioni che un'istituzione ha in quanto soggetto *non profit*, dalla capacità di attrarre donazioni associata alla presenza di incentivi fiscali. Qualora i soggetti *non profit* presentino una peculiare attrattiva per i donatori, allora gli incentivi fiscali sulle donazioni si configurerebbero come strumento di mero potenziamento di tendenze comunque presenti. Il costo per lo Stato associato a tali incentivi troverebbe giustificazione nella loro capacità di generare un aumento delle risorse disponibili per servizi sociali di importo maggiore a quello degli incentivi stessi.

Posto che alcuni individui hanno un movente altruistico che li predispone a donare denaro e tempo, perché la natura *non profit* del soggetto ricevente può essere condizione necessaria affinché la donazione abbia luogo? Una possibile risposta fa riferimento alla possibilità che esistano dei costi per i donatori nel monitorare l'impiego che viene fatto dei soldi donati. In realtà, la possibilità di un uso improprio dei fondi donati esiste sia nel caso di soggetti *for profit*, sia nel caso di soggetti *non profit* (si pensi ad esempio ad eccessive retribuzioni dei *manager*). Ciò nonostante, è plausibile che i soggetti privati *non profit* grazie alla loro reputazione o alla presenza di controlli più mirati possano competere in modo più efficace rispetto a soggetti orientati al profitto nell'acquisizione delle donazioni di soggetti privati²³²; ovviamente anche il perseguimento di finalità ideali può risultare più credibile per i soggetti *non profit*.

Rispetto poi al finanziamento spontaneo di attività assistenziali attuate dalla mano pubblica, è possibile che iniziative promosse da soggetti *non profit* siano più capaci di soddisfare le esigenze di donatori privati grazie alla più ampia pluralità di opzioni offerte.

La capacità dei soggetti *non profit* di ampliare la quantità di risorse disponibili per il settore sociale è anche dovuta al processo di auto-accumulazione legato al divieto di distribuzione degli utili: in presenza di un vantaggio competitivo che consenta ai soggetti del settore *non profit* di realizzare profitti significativi, il processo di reinvestimento automatico dell'utile nel processo produttivo può produrre effetti rilevanti. Tuttavia, questa accumulazione di capitale non necessariamente soddisfa esigenze di allocazione efficiente delle risorse a livello macroeconomico.

²³⁰ Si sono proposte privatizzazioni, lo sviluppo di "quasi mercati", forme di decentramento amministrativo, l'introduzione di tecniche di gestione privatistiche, fino a configurare anche una riduzione del grado di copertura dei bisogni.

²³¹ Vedi L.M. SALAMON e H.K. ANHEIR, *The emerging sector: the nonprofit sector in comparative perspective. An overview*. The John Hopkins Nonprofit Sector Series, Manchester Univ. Press 1996.

²³² Su questo punto si veda H. HANSMANN, *The Role of Non-Profit Enterprise*, Yale Law Journal, 1980, pp. 835-901.

Si noti che dietro al fenomeno delle donazioni si possono in realtà celare intenti e meccanismi socio economici molto diversi tra loro²³³.

In primo luogo, le donazioni possono essere associate alla produzione privata di beni pubblici: per motivi che esulano dalla nostra analisi gli individui possono decidere di finanziare privatamente la produzione di beni pubblici ignorando i noti problemi di *free riding*; in tal caso la donazione a soggetti non profit diviene strumento ideale²³⁴.

In secondo luogo, la donazione può consistere nella sostanza in una forma di discriminazione di prezzo volontaria: per esempio, nel settore delle manifestazioni artistiche risulta difficile coprire i costi con la sola emissione di biglietti anche a causa del fatto che la cedibilità dei biglietti limita l'efficacia di politiche di discriminazione nei prezzi. Un assiduo frequentatore di un museo che sia anche donatore verso l'istituzione di fatto decide di sottoporsi volontariamente ad una discriminazione di prezzo finalizzata alla sopravvivenza dell'istituzione in questione.

In terzo luogo, la donazione può inserirsi in un'istituzione sociale più complessa ed assumere di fatto la natura di rimborso di un "prestito" implicito: Hansmann fa a questo proposito l'esempio di una persona che riceve da giovane una borsa di studio che gli consente di accumulare un certo stock di capitale umano e che poi, in età matura, effettua volontariamente una donazione alla stessa istituzione universitaria allo scopo di consentire anche ad altri giovani di ricevere finanziamenti allo studio. Questo tipo di comportamenti, molto diffusi nel mondo anglosassone, si inquadra in effetti in comportamento sociale di tipo cooperativo al quale gli individui aderiscono spontaneamente, senza che intervenga il potere coercitivo della legge.

La riduzione delle asimmetrie informative

Un punto di forza dei soggetti non profit può derivare dalla presenza di asimmetrie informative che i consumatori hanno sul mercato dei beni e dei servizi²³⁵. In presenza di costi nell'accertare l'effettiva qualità dei servizi offerti o nell'impossibilità di accertare tale qualità se non dopo l'acquisto del servizio (*experience goods/services*), l'assenza di uno scopo di lucro può indurre i consumatori ad avere minori dubbi sulla qualità dei servizi resi.

Un'impresa che massimizza il profitto è spinta a sfruttare a proprio vantaggio l'asimmetria informativa, riducendo la qualità del servizio una volta stipulato il contratto²³⁶. Inoltre²³⁷ nel campo dell'assistenza e della sanità, i consumatori sono soggetti a costi molto elevati nel passaggio da un erogatore di servizi ad un altro²³⁸. La consapevolezza della presenza di siffatti incentivi e costi può indurre i consumatori a scegliere gli erogatori non profit anche qualora non ne condividano in pieno le finalità ideali. Naturalmente questo tipo di argomento induce a ritenere che anche gli erogatori pubblici di servizi di assistenza possano avere un vantaggio rispetto a quelli privati orientati al profitto. Dubbi circa l'efficienza produttiva del settore pubblico e l'eventuale possibilità per i consumatori di osservare meglio la qualità dei servizi resi da soggetti non profit²³⁹ può costituire un vantaggio per questi ultimi.

Interessante appare inoltre la possibilità che "la capacità di queste organizzazioni non profit di coinvolgere e motivare i lavoratori ne influenzi positivamente l'efficienza, contribuendo a spiegarne la crescita proprio nei settori dove particolarmente difficile e costoso è il controllo dei lavoratori"²⁴⁰. Sotto il profilo della teoria dell'organizzazione, l'efficienza delle imprese non profit potrebbe in effetti beneficiare di un sistema di incentivi più efficace che rende meno stringente l'esigenza di controlli e monitoraggio: la

²³³ Vedi H. HANSMANN, *The ownership of enterprise*, Harvard University Press, 1996, pp. 230-233.

²³⁴ H. HANSMANN *cit.*, 1996, cita a questo proposito l'esempio di stazioni radio-televisive finanziate da contributi volontari dei cittadini: il donatore ha la possibilità di verificare la qualità e la quantità delle trasmissioni effettuate ma ha difficoltà ad accertare la produzione marginale realizzata grazie alla propria donazione. Come si vedrà nella trattazione dei problemi associati ad asimmetrie informative svolta nel seguito, questo è un tipico caso in cui i soggetti non profit possono avere un vantaggio rispetto a quelli for profit.

²³⁵ Vedi S. ROSE-ACKERMAN, *Altruism, nonprofits and economic theory*, *The Journal of Economic Literature*, 1996, p. 716 ed i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

²³⁶ C. BORZAGA, *cit.* 1994b, p. 8.

²³⁷ H. HANSMANN, *cit.* 1996, p. 234.

²³⁸ Si pensi all'assistenza domiciliare agli anziani: questi possono instaurare rapporti di fiducia con il personale che può a sua volta imparare a comprendere le esigenze particolari del disabile.

²³⁹ Questo è certamente il caso delle cooperative di consumo.

²⁴⁰ A. BACCHEGA e C. BORZAGA, *L'analisi economica delle organizzazioni nonprofit: limiti degli approcci tradizionali e possibili sviluppi*, mimeo, 1997, p. 2.

frequente presenza all'interno dell'organizzazione di persone che condizionano il loro impegno alla soddisfazione di determinati livelli di bisogno propri o di terzi riduce l'asimmetria informativa esistente sia tra fornitore e consumatore, sia tra *management* e operatori che erogano il servizio²⁴¹. Una maggiore efficienza delle organizzazioni non profit può, quindi, discendere dal maggior impegno che lavoratori fortemente motivati (che si identifichino nelle finalità ideali dell'organizzazione) possono mettere nello svolgimento delle loro mansioni. In senso più lato si può forse affermare che il settore non profit può creare punti di mediazione e di composizione tra interessi individuali ed interessi generali della società.

La bassa remunerazione del lavoro

La possibilità per le imprese non profit di remunerare il fattore lavoro meno delle altre forme organizzative può certamente costituire un importante elemento di vantaggio competitivo.

Tale possibilità può derivare dall'utilizzo di lavoro volontario²⁴² e dal fatto che la condivisione delle finalità ideali dell'organizzazione può indurre i lavoratori ad accettare livelli salariali più bassi. In particolare, è stato stimato²⁴³ che l'utilizzo di volontari consente al settore del non profit italiano nel suo complesso di risparmiare circa 10.000 miliardi²⁴⁴. Al contrario, come si vedrà, è tuttavia anche possibile che l'assenza di una struttura proprietaria orientata al profitto consenta ai *manager* di attribuirsi compensi superiori a quelli di mercato: ciò determinerebbe ovviamente un costo del lavoro più elevato.

In termini negativi, minori costi del lavoro per i soggetti non profit possono anche essere associati al fatto che tali organismi possono "aggirare" alcune forme di regolamentazione del mercato del lavoro (con eventuali forme di elusione contributiva). E' possibile che organismi non orientati al profitto siano soggetti a minori controlli sindacali per quanto riguarda l'uso di lavoro precario.

3. Principali debolezze degli enti non profit

L'assenza di parametri di valutazione dell'efficienza

Uno dei limiti degli organismi non profit consiste nell'assenza o debolezza dei meccanismi regolatori sull'organizzazione interna provenienti dal mercato. L'assenza dell'obiettivo di profitto fa perdere al profitto stesso un parametro oggettivo e soprattutto sintetico per valutare l'adeguatezza dei risultati conseguiti. La perdita di significato di tale parametro sintetico rende ovviamente più incerta la valutazione della *performance* dei *manager* (anche in rapporto a quella media di altri operatori concorrenti) e rende più difficile il controllo, la selezione ed il ricambio del gruppo dirigente²⁴⁵. La difficoltà ad individuare parametri alternativi al profitto utili al fine di informare circa il grado di efficienza e di capacità di realizzare gli obiettivi dell'organizzazione è certamente all'origine di "barriere all'uscita" nel settore del non profit. Anche la possibile presenza di un flusso di risorse non condizionale all'effettiva capacità dell'organizzazione di realizzare in modo efficiente i propri obiettivi può portare ad escludere per i soggetti non profit la possibilità di fallire²⁴⁶.

²⁴¹C. BORZAGA, *cit.* 1994.

²⁴²In Italia risulta (nostre elaborazioni da Barbetta, 1996, tabb. 11 e 13), che all'inizio degli anni '90 nelle organizzazioni non profit impegnate nel settore "sanità" vi fossero circa 59.000 occupati e circa 39.000 volontari; nel settore "servizi sociali" vi erano circa 139.000 occupati e circa 101.000 volontari. Nell'intera economia, in unità di lavoro standard, il settore non profit dava lavoro a 418.000 occupati ed a 303.000 volontari (di cui 14.529 obiettori di coscienza e 15.560 lavoratori comandati) (*Ibidem*, Tab. 3).

²⁴³Barbetta, *cit.* 1996.

²⁴⁴Ciò si ottiene attribuendo ai volontari, agli obiettori di coscienza ed ai "comandati" un reddito pari a quello medio dei lavoratori stipendiati nello stesso gruppo di attività.

²⁴⁵H. HANSMANN, *cit.* 1996, E. MORLEY-FLEETHER *150 anni dopo Rochdale: spirito cooperativo e interrogativi del presente*, in "La Cooperazione Italiana", agosto-settembre 1993; *La proprietà cooperativa. Un commento al saggio di De Bonis, Manzoni, Trento*, in "Etica ed Economia", n. 2, marzo-aprile 1995; *Rapporto su: stabilità, mercato e socialità nel welfare*, CNEL, 1996.

²⁴⁶Su questo punto vedi H. HANSMANN, *Too many non-profit organizations? Problems of entry and exit*, in "Le organizzazioni senza scopo di lucro" Fondazione Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Congresso internazionale Stresa, 26-27 ottobre 1995 e Hansmann, 1996.

La rigidità dell'offerta di servizi

Un ulteriore punto di debolezza del settore non profit riguarda la scarsa elasticità dell'offerta di servizi sociali da parte degli enti non profit alle variazioni della domanda; ciò viene ricondotto al fatto che i soggetti non profit - per definizione - non hanno accesso a capitale di rischio. In effetti le fonti di finanziamento del non profit (debiti²⁴⁷, donazioni, utili non distribuiti) consentono un aggiustamento dello stock di capitale molto più lento rispetto a quello realizzabile con il ricorso al mercato azionario²⁴⁸. Pertanto tali soggetti non sono in grado di espandere o contrarre tempestivamente la propria capacità produttiva in relazione all'andamento della domanda del mercato. Tale caratteristica presenta maggiori implicazioni negative nel caso di contrazione della domanda di particolari servizi: se il flusso delle risorse attratte sotto forma di donazioni non si riduce in proporzione alle ridotte esigenze, gli enti non profit possono manifestare la tendenza ad espandere eccessivamente le loro dimensioni. Questo ci riporta al problema appena visto: l'operare limitato di meccanismi di mercato (in particolare di segnali di prezzo) può far sì che tali organizzazioni, pur affrontando difficoltà iniziali nell'entrare in un mercato, difficilmente ne possano uscire in caso di risultati negativi o per il venire meno dei presupposti della loro presenza. In effetti, il fatto che i soggetti non profit possano sopravvivere con un tasso di rendimento netto sul capitale investito abbondantemente al di sotto di quello "normale" richiesti dai mercati finanziari, può comportare un'allocazione delle risorse complessivamente inefficiente a livello macroeconomico. In particolare, anche in assenza di incentivi fiscali, il management di soggetti non profit può essere incentivato a continuare l'attività (conservando il proprio posto di lavoro) anche in situazioni in cui il capitale utilizzato potrebbe più proficuamente essere dedicato ad altri scopi.

E' stato suggerito²⁴⁹ che uno strumento interessante al fine di introdurre elementi oggettivi per valutare la ragione di esistere di organizzazioni non profit (che beneficiano di incentivazioni fiscali) possa consistere nella certificazione da parte di agenzie autonome della qualità dei servizi prodotti.

Il rischio di inefficienza del management

L'obiettivo di limitare lo spazio per abusi dei manager potrebbe essere perseguito imponendo per legge ai manager dei modelli di comportamento più rigidi anche di quelli che guidano le organizzazioni *for profit*. Oppure si è fatto riferimento alla opportunità di reclutare i *manager* tra i dipendenti che abbiano un interesse forte e manifesto nel realizzare gli obiettivi dell'organizzazione, in modo che sia meno probabile un cattivo utilizzo dei fondi. Un'alternativa viene, infine, ritenuta essere la possibilità di investire della responsabilità di supervisione delle operazioni effettuate dall'organizzazione un consiglio i cui membri non abbiano legalmente la possibilità di ottenere un guadagno per il loro servizio e nei confronti del quale vi sia l'attesa che operi affinché gli interessi dei donatori siano perseguiti in modo efficiente. I grandi donatori sono degli ottimi candidati per tale "consiglio", perché hanno dimostrato un chiaro interesse personale al controllo sull'efficienza delle spese dei fondi dell'organizzazione. Anche personalità pubbliche molto conosciute potrebbero essere dei buoni candidati perché da loro ci si aspetta una capacità di fornire un controllo efficace, lontano da interessi personali ed un'attenzione a mantenere la propria reputazione che gli impedisce una cattiva condotta nel controllo dell'organizzazione²⁵⁰.

L'operare di soggetti non profit può essere associato ad un'allocazione del capitale inefficiente dal punto di vista macroeconomico anche sotto un altro profilo: l'impossibilità - come si è detto - di finanziarsi attraverso il mercato azionario priva i soggetti non profit della possibilità di usare il mercato azionario per diversificare il rischio²⁵¹. Ciò spiega perché di solito le organizzazioni non profit operino in settori - quali appunto quelli dell'assistenza, della sanità e dell'educazione nei quali i livelli di rischio sono bassi. Conseguentemente, un sovradimensionamento del settore non profit dell'economia può essere associato ad un'allocazione del capitale a livello macroeconomico che penalizza in modo inefficiente le attività rischiose (e innovative).

Anche se non sembra che vi siano ragioni di ordine generale per ritenere che le organizzazioni produttive non profit debbano essere "piccole", esse sono spesso tali nella realtà. Se così è, è possibile che un ulteriore punto di debolezza della organizzazione non profit consista nella loro incapacità di sfruttare al meglio eventuali "economie di scala".

²⁴⁷ La non rilevanza, dell'indicatore profitto e la non esistenza di un patrimonio aggredibile in caso di insolvenza possono inoltre comportare per i soggetti non profit una maggiore difficoltà ad indebitarsi per finanziare la loro attività.

²⁴⁸ H. HANSMANN, *cit.*, 1996, p. 240.

²⁴⁹ G. VITTADINI, *Il non profit dimezzato*, Easlibri 1997.

²⁵⁰ P. MILGROM, J. ROBERTS (1994) *Economia, organizzazioni e management*, Il Mulino Prentice Hall International Bologna.

²⁵¹ H. HANSMANN, *cit.* 1996, p. 242.

4. La sottocapitalizzazione degli enti non profit: possibili soluzioni

a) il *project financing*

In realtà la tesi secondo cui l'operatività delle organizzazioni non profit sia fortemente limitata dalla loro presunta difficoltà a raccogliere sufficienti risorse finanziarie può essere riduttiva. Tale idea si fonda sul fatto che i soggetti non profit non possano raccogliere capitale di rischio e spesso non possano offrire adeguate garanzie patrimoniali a fronte di prestiti bancari. In effetti, una nozione moderna di Stato sociale porta a superare l'idea che investimenti pubblici possano essere realizzati solo con soldi pubblici e che soggetti non profit possano attuare progetti di utilità sociale solo attraverso risorse proprie. Infatti, forme di innovazione finanziaria possono allentare significativamente tale vincolo configurando modalità di finanziamento di uno specifico progetto preso separatamente dal soggetto che lo realizza.

E' stato, infatti, da più parti autorevolmente suggerito che forme di *project financing* possano essere utilmente impiegate da organizzazioni non profit per realizzare i propri obiettivi. Il soggetto non profit individua un progetto specifico e redige un piano finanziario dal quale emergono i profili temporali dei costi e dei ricavi tali da consentire (sotto scenari plausibili) il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi sui prestiti ricevuti per realizzare l'iniziativa. L'implementazione del progetto (eventualmente delegata da una società per azioni appositamente creata) viene quindi finanziata da consorzi di banche.

La logica del *project financing* potrebbe avere anche un'altra applicazione positiva: infatti nella misura in cui essa sviluppa l'attitudine di enti pubblici e soggetti non profit a misurarsi con realistici piani finanziari e di fattibilità, può consentire forme di competizione tra progetti alternativi tali da guidare in modo trasparente le scelte di soggetti istituzionalmente chiamati a realizzare donazioni (in particolare le fondazioni bancarie).

b) il ricorso al capitale di credito: il finanziamento partecipativo

Una possibile proposta per ovviare alle difficoltà incontrate dagli enti non profit nella raccolta di risorse finanziarie può essere rappresentata dall'introduzione di forme di finanziamento partecipativo. Tale termine starebbe ad indicare una particolare tipologia di capitale di credito la cui remunerazione sarebbe corrisposta soltanto allo scioglimento dell'ente unitamente al rimborso del capitale. L'interesse maturato verrebbe dunque capitalizzato e liquidato in unica soluzione. A tutela dei propri diritti, al finanziatore potrebbero essere attribuiti poteri di controllo sulla gestione dell'impresa sociale (ad esempio sulle modalità di utilizzo delle risorse apportate), senza che questo comporti interferenze sulla formazione della volontà sociale e sugli indirizzi della gestione stessa. Una simile forma di finanziamento potrebbe essere incorporata in uno strumento negoziabile, in modo da rendere possibile lo smobilizzo dell'investimento mediante la cessione del titolo ed il realizzo della plusvalenza costituita dall'interesse accumulato. Tutto ciò presuppone lo sviluppo di un mercato per tali titoli, che ne favorirebbe la liquidità e la diffusione tra gli investitori, con ovvi vantaggi per le imprese sociali emittenti.

Dal punto di vista della tassazione, le plusvalenze realizzate mediante la cessione dei titoli sarebbero soggette alla vigente normativa fiscale in materia di *capital gain* con aliquota ordinaria del 12,50%. In alternativa si potrebbe ipotizzare una forma di prelievo analoga a quella attualmente applicata al risparmio gestito, in base alla quale verrebbe tassato - sempre con l'aliquota del 12,50% - l'interesse maturato periodicamente. In tal caso il versamento all'erario spetterebbe all'impresa sociale.

c) il capitale di rischio

Un'ulteriore ipotesi è quella di creare un mercato dove possano essere negoziati i titoli rappresentativi di quote di capitale di imprese sociali. La remunerazione dei soci finanziatori sarebbe ottenuta non per il tramite di una periodica distribuzione di dividendi - incompatibile con la natura stessa dell'ente - ma attraverso la plusvalenza realizzata con la cessione della partecipazione. Il reinvestimento degli utili prodotti dovrebbe, infatti, accrescere progressivamente il valore patrimoniale dell'impresa sociale e pertanto ogni singola quota di esso rappresentativa. La plusvalenza sarebbe assoggettata al regime di tassazione sul *capital gain*.

Il trattamento fiscale di favore, ossia l'assenza di tassazione sugli utili che non vengono distribuiti, contribuirebbe all'incremento di ricchezza dell'ente, consentendogli di meglio perseguire le

finalità istituzionali. Questo però presupporrebbe un severo controllo sull'attività effettivamente svolta, affinché queste agevolazioni fiscali non siano causa di distorsione della concorrenza e non si risolvano in un mancato introito per l'erario. Il capitale accumulato dovrebbe essere destinato allo sviluppo delle attività statutarie e istituzionali dell'ente.

Il rischio per l'intera collettività è che dietro l'impresa sociale si celi un'attività commerciale del tutto estranea agli scopi statutari, che goda quindi di vantaggi ingiustificati nei confronti di analoghe iniziative imprenditoriali. Inoltre, non è da escludere l'insana gestione delle risorse finanziarie da parte degli organi amministrativi di questi enti non profit; tale eventualità assume particolare rilievo in virtù del contributo alla creazione di tali risorse che lo Stato dovrebbe fornire per il tramite delle suddette agevolazioni fiscali. Onde evitare situazioni di cattiva gestione, si potrebbe, ad esempio, prevedere uno schema di mobilità per quei soggetti che ricoprono cariche amministrative.

Durante la sua vita, l'impresa sociale, accumula ricchezza anche grazie alle agevolazioni fiscali legate alla mancata distribuzione degli utili; tuttavia tali utili devono essere necessariamente reinvestiti in attività istituzionali o devoluti a fondi destinati comunque ad attività di utilità sociale.

Al fine di evitare un immobilizzo di risorse non destinate a scopi di utilità sociale, tali imprese sociali dovrebbero assicurare nel lungo periodo un'aguaglianza tra spese e ricavi complessivi.

E' possibile creare un mercato di titoli rappresentativi sia di quote di capitale sociale che di capitale di credito per ovviare al problema della scarsa capitalizzazione?

E' sufficientemente appetibile per tali titoli un sistema di remunerazione basata non sulla periodica corresponsione di interessi e dividendi - incompatibile quest'ultima con la natura stessa dell'ente - ma tramite una plusvalenza, costituita dagli importi accantonati periodicamente a titolo di interessi e dividendi, realizzata con la cessione del titolo?

Osservazioni del Prof. Bises

Non si vedono ostacoli economici alla formazione di un mercato in cui possano essere scambiati titoli rappresentativi del capitale sociale di organizzazioni non-profit o titoli obbligazionari da esse direttamente emessi o emessi da altre istituzioni (banche, ...) e specificamente indirizzati al loro finanziamento.

Le due proposte che vengono avanzate nel saggio suscitano però alcune perplessità sia sul piano della realizzabilità istituzionale che su quello dell'efficienza economica.

Sotto il primo profilo, con riferimento all'ipotesi di remunerazione dei sovventori di capitale tramite la realizzazione di plusvalori sui titoli di partecipazione, si deve osservare che la natura non-profit delle organizzazioni preclude la distribuzione di utili non solo direttamente come dividendi, ma anche indirettamente sotto forma di incrementi di valore patrimoniale dei titoli rappresentativi del capitale, in quanto derivanti dall'accumulazione di utili non distribuiti. Ed il vincolo di non distribuzione risulterebbe violato sia nel caso di realizzazione dei plusvalori sui titoli durante la vita dell'organizzazione (tramite scambi di mercato) che nel caso di restituzione del capitale originario incrementato della capitalizzazione degli utili non distribuiti al momento dello scioglimento.

Sotto il secondo profilo, con riferimento all'ipotesi di versamento della remunerazione ai fornitori di capitale di credito solo al momento dello scioglimento dell'organizzazione, non si vede perché questi finanziatori dovrebbero aspettare tale scioglimento (che può avvenire anche dopo molti anni) per ricevere gli interessi. Il vantaggio per l'organizzazione è praticamente nullo - al momento dello scioglimento si dovrebbero infatti restituire gli interessi capitalizzati - mentre il differimento del pagamento degli interessi non solo precluderebbe al finanziatore un loro impiego più redditizio, ma introdurrebbe un elemento aggiuntivo di rischio al finanziamento creditizio - concernente la capienza del capitale dell'organizzazione al momento dello scioglimento in relazione alla copertura non solo del capitale originario ma anche degli interessi capitalizzati.

Si può, inoltre, ritenere che nel caso l'una o l'altra delle due ipotesi venisse realizzata, potrebbero verificarsi pressioni da parte dei finanziatori ad abbreviare la vita dell'organizzazione (con la successiva eventuale costituzione di una nuova organizzazione) così da anticipare la realizzazione dei guadagni. Senza contare che i due sistemi si presterebbero ad abusi, come la costituzione di un'organizzazione (con il godimento del regime fiscale preferenziale) ed il suo scioglimento dopo breve tempo, permettendo la rapida realizzazione del frutto dell'investimento di capitale.

d) titoli rappresentativi di diritti a determinate prestazioni nei settori di intervento del non profit

In luogo di un titolo rappresentativo del capitale di rischio, si potrebbe ipotizzare una diversa forma di valore mobiliare, che sia, come tale, liberamente negoziabile e che incorpori il diritto a ricevere un servizio o una particolare prestazione per un determinato periodo di tempo.

Il valore del titolo potrebbe essere superiore al semplice costo della prestazione, qualora esso consentisse di avvalersi di prestazioni che, in condizioni normali, sarebbe più difficile ottenere. Ad esempio sottoscrivere tale titolo potrebbe significare avere diritto immediatamente a una prestazione come l'ingresso in una casa di cura che altrimenti richiederebbe una lunga attesa.

Il titolo in questione avrebbe quindi uno scarso contenuto patrimoniale, ma in termini socio-assistenziali rappresenterebbe per l'utente una valida opportunità.

I settori dove queste prestazioni dovrebbero essere svolte sono naturalmente quelli dei "servizi alla persona" e più in generale le aree di intervento tipiche del settore non profit.

La cessione del titolo comporterebbe il passaggio in capo al cessionario o all'acquirente del diritto alla prestazione del servizio che esso incorpora, rendendo in questo modo più appetibile il titolo stesso.

E' sufficientemente appetibile per tali titoli un sistema di remunerazione basata non sulla periodica corresponsione di interessi e dividendi - incompatibile quest'ultima con la natura stessa dell'ente - ma tramite una plusvalenza, costituita dagli importi accantonati periodicamente a titolo di interessi e dividendi, realizzata con la cessione del titolo?

Osservazioni del Prof. Fedele

I titoli non avrebbero sufficiente appetibilità a meno che non si preveda una forma di remunerazione del capitale meglio definita nel tempo (magari protettata su un arco temporale più esteso, ossia pluriennale anziché annuale).

In ogni caso il motivo più valido che potrebbe spingere il finanziatore ad acquistare tali titoli è perché concorda sulle finalità che persegue l'ente, non perché spera di avere una remunerazione soddisfacente. Nell'ordinamento c'è già il caso della banca etica.

Se invece si legasse all'acquisto del titolo il diritto di ricevere particolari prestazioni fornite dall'ente (ad esempio poter usufruire dell'ingresso gratuitamente a parchi, mostre, spettacoli teatrali), avremmo già alcuni esempi nel nostro ordinamento, come il caso delle fondazioni teatrali.

1. La coesistenza tra soggetti non profit e for profit: il ruolo degli incentivi fiscali e la possibile introduzione di nuovi competitori

La forza competitiva del settore non profit varia da paese a paese e da settore a settore, in quanto deriva da un insieme di fattori istituzionali e storici: in particolare, sono rilevanti gli ordinamenti giuridici e fiscali, la struttura dei mercati del lavoro e dei capitali, la presenza di amministrazioni pubbliche favorevoli allo sviluppo di un settore non profit, nonché la forza di istituzioni religiose (come la Chiesa nel nostro paese) fortemente impegnate in campo sociale ed educativo. Si sostiene che è possibile avere una maggiore efficienza globale del *welfare*, qualora se ne affidino le funzioni al mercato²⁵². A questo proposito dovrebbero verificarsi due condizioni: in primo luogo deve trattarsi di un mercato aperto ad una molteplicità di soggetti autonomi, sia *profit-oriented* sia non profit, operanti tuttavia entro un tessuto di regole e controlli definiti pubblicamente, così da garantire accessibilità, trasparenza e qualità minima standard dei servizi offerti; in secondo luogo, la domanda di tutti gli utenti cittadini deve poter essere soddisfatta a costi concorrenziali. Vanno pertanto adottate modalità, quali ad esempio l'introduzione di *vouchers*, che lascino capacità di spesa nelle mani degli stessi utenti²⁵³.

Se il settore non profit ha alcuni significativi punti di forza, qual'è la *ratio* degli incentivi fiscali che vengono ovunque loro concessi? E se in alcuni settori economici i soggetti non profit hanno

²⁵² G. RUZZOLO, *Lo sviluppo dei limiti*, Laterza, Roma-Bari 1994, in particolare il cap. 9 (*La disuguaglianza del volto umano*); *Il mercato del benessere*, in "La Repubblica", 23 settembre 1994.

²⁵³ E. MORLEY-FLETCHER *Cooperative ed economia sociale...*, cit. Pag 183.

(eventualmente anche in forza di incentivi fiscali) un vantaggio competitivo rispetto ai soggetti *for profit*, come si spiega che le due tipologie di operatori possano coesistere nel tempo? In altre parole, com'è possibile che ciascun settore di attività non sia completamente dominato da organismi di un unico tipo (*profit* o *non profit*), che hanno uno specifico vantaggio competitivo? Dobbiamo considerare la coesistenza delle due tipologie di organizzazioni come fatto permanente o transitorio? Cosa spinge una persona a dare vita ad un'organizzazione *non profit* in un settore economico in cui è possibile fare profitto?²⁵⁴

Rose-Ackermann fornisce delle possibili risposte a questi quesiti²⁵⁵. In termini positivi la compresenza di soggetti *for profit* e *non profit* in un medesimo settore di attività economica può essere ricondotta al fatto che i soggetti *non profit* per loro natura non manifestano la tendenza ad aumentare i prezzi e/o ridurre la qualità dei servizi resi a fronte di un eccesso di domanda. In presenza di un'inelasticità nelle quantità offerte, si determina un razionamento del mercato che lascia spazi "di nicchia" a soggetti pubblici e *for profit*²⁵⁶. Questa spiegazione appare soddisfacente per il breve periodo: non si capisce infatti cosa impedisca al settore *non profit* di aggiustare nel medio-lungo periodo le quantità offerte. Le condizioni per una permanente compresenza di soggetti *non profit* e *for profit* possono derivare dal fatto che i soggetti *non profit* possono occupare nicchie di mercato nelle quali la fiducia reciproca e la limitazione di asimmetrie informative giocano un ruolo importante.

Un'altra spiegazione capace di giustificare coesistenza nel tempo delle due tipologie di soggetti fa riferimento alla natura degli incentivi che li caratterizzano: come è noto, i soggetti orientati al profitto si trovano permanentemente a dover affrontare una contrapposizione tra l'incentivo a comportamenti opportunistici (*una tantum*) capaci di massimizzare il profitto di breve periodo e comportamenti volti realizzare obiettivi di lungo periodo attraverso la soddisfazione del cliente. La consapevolezza dell'esistenza di questi incentivi contraddittori può indurre i consumatori a preferire i produttori di servizi *non profit*: questi ultimi dovrebbero essere, infatti, capaci di affermare in modo convincente la propria opzione per obiettivi di lungo termine e la rinuncia a comportamenti opportunistici ai danni dei consumatori.

Al contrario, coloro che hanno un atteggiamento scettico nei confronti del *non profit* sottolineano la possibilità che la sopravvivenza nel tempo di soggetti *non orientati al profitto* sia da attribuire alla presenza di incentivi fiscali ed al fatto che spesso le procedure di accreditamento presso gli enti pubblici prevedono requisiti meno stringenti per tali soggetti. Ovviamente la presenza di questi fattori distorsivi determinati dell'intervento pubblico può indurre alcuni soggetti orientati al profitto ad assumere in modo opportunistico la veste di soggetto *non profit*. È noto, infatti, che il vincolo della non distribuzione dei profitti può essere aggirato con atti fraudolenti di varia natura. L'incentivo ad adottare comportamenti opportunistici di questo tipo risulta evidentemente tanto più forte tanto più estesi sono gli incentivi fiscali e gli interventi di regolazione a favore del settore *non profit*.

Come si è detto, esiste anche la possibilità che l'esistenza di "barriere all'uscita" per i soggetti *non profit* determini un sovradimensionamento di tale settore rispetto a quanto socialmente desiderabile.

La possibilità di coesistenza tra organizzazioni *non profit* ed enti pubblici - erogatori di servizi - è stata esaminata da Weisbrod con la "teoria della fornitura dei beni pubblici"²⁵⁷. Gli enti *non profit* rappresenterebbero un'efficace risposta istituzionale al problema di una domanda insoddisfatta di beni pubblici; l'incapacità dell'offerta pubblica di soddisfare compiutamente le preferenze fiscali di tutti i cittadini spiegherebbe la ragione dell'offerta privata di beni collettivi. La fornitura di beni pubblici da parte del settore *non profit* rappresenta una soluzione ideale ai fallimenti del mercato; tuttavia essa è una soluzione di *second best*, non eliminando il problema del *free-rider* e non potendo venire facilmente a conoscenza delle curve di domanda di beni pubblici.

Le critiche espresse a tale teoria, provenienti soprattutto da Hansmann, sono innanzitutto rappresentate dal fatto che le *non profit* dovrebbero fornire solo beni pubblici, quando invece l'evidenza empirica mostra che l'insieme dei beni e servizi offerti dal settore *non profit* è assai più vasto. Inoltre, la teoria non spiega perché debba essere un'organizzazione senza fini di lucro e non un'impresa commerciale a soddisfare l'eccesso di domanda che non viene soddisfatta dall'offerta pubblica.

²⁵⁴ Se la persona è animata da spirito filantropico potrà sempre massimizzare il profitto e poi donarlo in beneficenza.

²⁵⁵ ROSE-ACKERMANN S., cit. 1996.

²⁵⁶ ROSE-ACKERMANN S., cit., 1986. Questa ipotesi trova conferma per gli USA nel fatto che le case di riposo *non profit* hanno tendenzialmente liste di attesa più lunghe rispetto a quelle *for profit*.

²⁵⁷ WEISBROD B.A. *Toward a theory of the voluntary non profit sector in a three-sector economy*, 1986; *The nonprofit Economy*, 1991.

La "teoria del fallimento del contratto", elaborata inizialmente da Coase²⁵⁸ e di cui Hansmann²⁵⁹ è stato uno dei propulsori, cerca di definire un confine tra imprese non profit e imprese for profit, prendendo come modelli di riferimento quelli dell'asimmetria informativa e del fallimento del contratto. Secondo questa teoria, le organizzazioni non profit sarebbero la risposta ad una particolare forma di fallimento del contratto, dato che in questa situazione l'impresa con fine di lucro non riesce a massimizzare il benessere sociale. Le organizzazioni non profit sarebbero presenti laddove l'acquirente non è in grado di valutare accuratamente la qualità dei beni e dei servizi acquistati, a causa delle particolari caratteristiche del bene o delle peculiarità del rapporto di fornitura. In questi casi è forte l'incentivo per l'impresa lucrativa a sfruttare a proprio favore l'asimmetrica distribuzione dell'informazione, diminuendo le quantità offerte o aumentandone il prezzo al solo fine di aumentare i profitti. Gli enti non profit, invece, non avrebbero nessun incentivo a sfruttare l'ignoranza del consumatore, in quanto il vincolo di non distribuzione dei profitti impedirebbe ai membri dell'organizzazione di trarre vantaggio da un livello più elevato di profitti. La presenza di tale vincolo rende, pertanto, l'organizzazione più degna di fiducia da parte di soggetti che acquistano beni o servizi dalla qualità difficile da valutare.

Sempre per Hansmann, una motivazione per il sostegno fiscale alle organizzazioni non profit può rinvenirsi nella necessità di compensare le difficoltà che queste incontrano nella raccolta di capitale, incentivandone l'autofinanziamento. Il sussidio fiscale consentirebbe di aumentare l'efficienza complessiva del sistema economico, quando viene impiegato in quei settori in cui le non profit operano più efficacemente delle for profit.

Alcune considerazioni portano a sostenere che i mezzi più idonei per favorire gli enti non profit sono rappresentati da sussidi indiretti di tipo fiscale, piuttosto che da sussidi diretti. Il sussidio indiretto, infatti, favorisce maggiormente le decisioni decentrate e quindi più rispondenti alle preferenze individuali e incoraggia il pluralismo, in linea con la natura e le finalità delle organizzazioni non profit²⁶⁰.

Sono state avanzate tuttavia proposte di sussidio diretto agli utenti di enti non profit (*vouchers*), che consentirebbero di eliminare alcune distorsioni legate agli strumenti di agevolazione fiscale, quali ad esempio il potere rilevante ed il controllo che i donatori assumono sulla non profit.

L'introduzione della figura dell'impresa sociale

L'elaborazione di una nozione di impresa sociale all'interno di un ordinamento giuridico sarebbe finalizzata a individuare nuovi soggetti di diritto che possano contribuire a far emergere risorse da destinare al mercato. A tale scopo si devono individuare incentivi alla partecipazione al mercato di nuovi soggetti nel rispetto delle regole della concorrenza, evitando di attribuire a una categoria di soggetti particolari vantaggi competitivi. Si potrebbero prevedere incentivi di ordine fiscale volti a permettere a nuovi soggetti di operare sul mercato, che nella fase iniziale potrebbero essere giustificati anche in chiave di promozione della concorrenza.

Le agevolazioni fiscali potrebbero alterare la concorrenza, soprattutto se dirette a imprese che svolgono attività commerciale. Il perseguimento di fini di utilità sociale particolarmente apprezzabili verrebbe a giustificare particolari trattamenti privilegiati in campo fiscale che porterebbero altrimenti a comportamenti discriminatori e a ingiustificate disparità nei confronti di altri operatori presenti sul mercato.

Osservazioni del Prof. Fedele

Qualunque sia lo scopo perseguito dall'ente, non si ravvisa la necessità di creare una nuova figura di impresa sociale. A seconda, infatti, delle finalità perseguite, si dispone di un'ampia scelta tra le forme giuridiche presenti nell'ordinamento vigente.

Il vincolo di non distribuzione degli utili, il rispetto degli scopi statutari, la necessaria previsione e determinazione dei settori di attività sono tutte caratteristiche già presenti nelle attuali figure soggettive. Si potrebbe pensare eventualmente a rivitalizzare la Società di Mutuo Soccorso.

²⁵⁸ Coase R.H. (1988), *The Firm the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago and London.

²⁵⁹ HANSMANN H. *The role of nonprofit enterprise* in Yale Law Journal, 1980, vol. 89; *The ownership of enterprise*, Harvard University Press 1996.

²⁶⁰ GANDULLIA L. (1996) *La regolamentazione fiscale degli enti non-profit*, in ARTONI *Gli enti non profit aspetti tributari* CEDAM, 1996

Un'ulteriore ipotesi è quella di spostare l'agevolazione dal lato dell'ente a quello del finanziatore, in modo da favorire la raccolta di fondi da parte dell'ente stesso. Ad esempio potrebbe essere consentito al finanziatore di scegliere il regime fiscale a lui più conveniente (quello della cedolare secca o della ritenuta d'acconto).

In termini di rapporto costi/benefici, l'introduzione di una nuova figura di impresa sociale, invece di stimolare la competizione con i soggetti for profit, rischia di creare un sistema dove vengono concesse ulteriori agevolazioni fiscali a troppi soggetti.

6. Caratteristiche della politica fiscale per il settore non profit

La politica tributaria come strumento di finanziamento indiretto

Il settore non profit non usufruisce dei consueti canali e strumenti di finanziamento. In particolare la natura "non proprietaria" degli enti non profit limita le possibilità di ricorso al capitale proprio.

La struttura finanziaria di un'organizzazione non profit si compone di una pluralità di fonti tra le quali sono prevalenti il finanziamento pubblico di tipo diretto (sussidi) e indiretto (politica tributaria preferenziale), le donazioni filantropiche, i proventi relativi alla vendita di beni e servizi istituzionali, i redditi relativi ad attività commerciali connesse alle attività istituzionali.

Il finanziamento delle organizzazioni non profit, infatti, è affidato anche allo svolgimento di attività economiche, che consentono l'ingresso delle stesse in settori propri di attività delle imprese lucrative, allargando il confine operativo del settore non profit al settore privato commerciale. Il perseguimento di fini di profitto non contrasta con la natura prevalentemente ideale o altruistica di tali enti, essendo lo status di non profit fondato sul divieto di distribuzione degli utili.

Destinatari e funzioni della politica fiscale per il settore non profit

Le scelte di politica fiscale riguardano principalmente la disciplina dei redditi prodotti e quella delle liberalità erogate, coinvolgendo pertanto tre categorie di soggetti: le organizzazioni non profit, i donatori e i beneficiari dei servizi offerti dalle stesse non profit.

Tali scelte possono influire in modo rilevante sull'esistenza e sullo sviluppo degli enti non profit. Le agevolazioni sulla tassazione del reddito prodotto e del patrimonio conferito comportano economie di imposta, favorendo un maggior autofinanziamento dell'ente. Le agevolazioni riguardanti la deducibilità o detraibilità delle donazioni effettuate in favore di organizzazioni non profit da parte di persone fisiche o giuridiche incentivano le donazioni stesse, riducendone il costo netto. Quelle riguardanti i beneficiari o utenti stimolano la domanda di prestazioni offerte da organizzazioni non profit.

Le motivazioni per una politica fiscale a favore degli enti non profit sono in linea generale le stesse che giustificano l'intervento pubblico: fallimento del mercato, offerta di beni pubblici, esternalità, carenza di informazione, valutazione sociale dei servizi offerti come "beni meritori", redistribuzione del reddito.

In particolare alla politica tributaria per il settore non profit si assegnano quattro funzioni²⁶¹:

- a) *di supporto* - incoraggiare attraverso regimi fiscali preferenziali lo sviluppo e il consolidamento del settore non profit;
- b) *equitativa* - realizzare un grado accettabile di equalizzazione o redistribuzione di risorse ed opportunità, scoraggiando forme inaccettabili di disparità;
- c) *fiduciaria* - regolare attraverso strumenti fiscali il comportamento fiduciario dei managers di enti non profit;
- d) *di patteggiamento di confine* - regolare mediante strumenti fiscali le condizioni nelle quali le organizzazioni non profit possono operare nel settore commerciale o in quello pubblico, in competizione rispettivamente con imprese private o con agenzie pubbliche.

La definizione dei contenuti ottimali di una politica fiscale da riservare alle organizzazioni non profit incontra diversi ordini di difficoltà. Una prima difficoltà trae origine dall'elevata differenziazione dei soggetti appartenenti al settore non profit; inoltre non sussiste una teoria organica, che spieghi il

²⁶¹ GANDULLIA L. (1996) *cit*