

Efficienza delle forme organizzative del “fare” impresa sociale: un confronto.

di Adalgiso Amendola e Roberta Troisi¹

Abstract:

Il terzo settore è stato interessato da una significativa proliferazione di interventi di legislazione speciale, con finalità prevalentemente premiali nei confronti delle attività di utilità sociale. Nel rispetto del generale vincolo di non distribuzione degli utili ed in presenza di un obiettivo di utilità sociale, il legislatore ha consentito l'utilizzo delle eterogenee tipologie giuridiche entro i dettami del libro I c.c. nel caso di attività non commerciali e di tutte le tipologie giuridiche del libro I c.c. e del Libro V c.c., in caso di attività commerciali. La piena libertà di forma organizzativa sta a significare piena fungibilità, sotto il profilo dell'efficienza, delle tipologie giuridiche utilizzabili? Per rispondere a questo quesito si utilizza una nozione condivisa in letteratura organizzativa di “organizzazione” secondo la quale una tipologia organizzativa efficiente è fondata su contratti attraverso i quali attribuire efficientemente diritti di natura diversa a soggetti di natura diversa, data un'attività e date le risorse strategiche per la sua realizzazione.

1. Premessa

1.1. Nel corso del tempo il terzo settore è stato interessato in Italia da una significativa proliferazione di interventi di legislazione speciale, con finalità prevalentemente (ma non esclusivamente) premiali rispetto ad attività di utilità sociale. Questa proliferazione normativa ha determinato un assetto della regolazione del settore nel quale la normazione riferita alla forma giuridica delle organizzazioni si intreccia e spesso si sovrappone a quella riferita alle finalità – di utilità sociale o non - ed alla natura – commerciale o non commerciale - delle attività svolte.

L'effetto generale, all'atto della entrata in vigore della nuova normativa sull'impresa sociale, era quello di “una forte confusione e segmentazione istituzionale e organizzativa, che da un lato crea la sovrapposizione di diversi criteri regolativi, dall'altro rischia di vincolare la flessibilità organizzativa del terzo settore” (Libro Bianco [2005], p. 32).

Com'è noto la normativa del Libro I del Codice Civile è finalizzata alla normazione dei soggetti: essa regola con specifiche norme una serie definita di forme giuridico-organizzative (associazioni, fondazioni, comitati), ma non vincola in alcun modo finalità ed attività che gli enti possono perseguire. Nel quadro di una piena libertà di azione, e senza imporre alcun vincolo di non distribuzione degli utili, il codice si limita a prevedere che siano indicati negli statuti: scopi, attività, governance e criteri di erogazione delle rendite.

La successiva regolazione incrementale, d'altro canto, ha dato luogo, da un lato alla proliferazione di profili speciali, dall'altro a nuovi tipi giuridico-organizzativi con una specifica regolamentazione, in entrambi i casi quasi sempre collegati al settore ed alla natura di interesse pubblico delle finalità e delle attività. Con ciò di fatto vincolando la libera auto-organizzazione della società civile, attraverso un frequente legame automatico tra finalità e natura delle attività e forma giuridico organizzativa.

In direzione opposta sembrano andare, invece, sia il Decreto legislativo 4/12/1997,460: “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”, sia, molto più di recente, la Legge 13 giugno 2005, n. 118, “ Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale”, e regolata dal successivo Decreto legislativo 24/03/2006, n. 155. La legislazione fiscale introdotta dal d.lgs. 460/1997, specie con riferimento

¹ Ricercatrice organizzazione aziendale, Dipartimento di Scienze economiche e statistiche Università degli studi di Salerno, rтроisi@unisa.it, adamendola@unisa.it

alle ONLUS, associa, infatti, il trattamento fiscale favorevole alla finalità di utilità sociale delle attività, piuttosto che alla specifica forma giuridico-organizzativa attraverso la quale queste finalità sono perseguite. Ciò pure escludendo le tipologie giuridico-organizzative regolate dal Libro V del Codice Civile (società di capitali, società di persone, cooperative, ad eccezione delle cooperative sociali).

Questa inversione di tendenza è resa ancor più evidente nella nuova disciplina dell'impresa sociale, che ha segnato una significativa innovazione normativa per il settore delle organizzazioni non profit. La Legge 118 del 13 giugno 2005, infatti, introduce per la prima volta la possibilità di utilizzo (anche) delle forme societarie per l'esercizio di attività economiche di utilità sociale, attraverso la disciplina dell'impresa sociale, definita nel successivo Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 155. Con ciò ponendo, di fatto, fine alla rigida dicotomia tra enti, da un lato, ed organizzazioni imprenditoriali, dall'altro, regolati rispettivamente nel Libro I e nel Libro V del Codice civile.

1.2. Nella regolazione del terzo settore è dunque in atto il progressivo affermarsi di un principio generale di autonomia soggettiva nella definizione della forma giuridico-organizzativa desiderata. Il problema è in che misura questa ampia libertà di scelta della forma organizzativa, in linea di principio assolutamente condivisibile, sia destinata a trovare applicazione operativa nel settore non profit. Ma anche di valutare in che misura l'eventuale non adattabilità di alcune forme organizzative, ad esempio di tipo societario, alle attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale, possa generare, invece, distorsioni nell'accesso corretto alla legislazione premiale e di valorizzazione prevista per l'impresa sociale. Ciò rende, a nostro avviso, assolutamente cruciale, anche nel campo delle organizzazioni non profit, il problema di individuare criteri e metodi di scelta tra i diversi tipi di organizzazione che siano economicamente ed organizzativamente efficienti.

Obiettivo generale del presente lavoro è, pertanto, di provare a valutare se questa opzione del legislatore di attribuire un'ampia libertà di scelta delle forme organizzative per l'esercizio di attività non profit, e in particolare di attività commerciali con finalità di utilità sociale, sia da considerarsi complessivamente efficiente. A tal fine, facendo riferimento ad alcune nozioni di economia delle organizzazioni, esamineremo in che misura le principali forme giuridico-organizzative tra le quali la normativa vigente permette di scegliere per l'esercizio di attività di impresa sociale, si configurano come organizzazioni efficienti, in rapporto ai diversi tipi di attività di utilità sociale definiti dalla stessa normativa.

Come si dirà meglio più avanti, tra fattori essenziali da considerare a riguardo sono, sia le finalità perseguite, sia la specifica natura dell'attività da realizzare (Grandori,1999, Hansmann 1980,1988,1990). Si tratta, appunto, degli stessi fattori cui si riferisce il criterio funzionale della regolazione per il terzo settore per il quale il legislatore sembra avere optato. Un primo passaggio necessario è dunque quello di provare a mettere a punto una tassonomia delle organizzazioni non profit, cioè delle diverse tipologie giuridico-organizzative, previste dalla normativa vigente, in rapporto alle finalità – di utilità sociale o non – ed alla natura delle attività – commerciali o non commerciali. Per procedere in tal senso si farà riferimento principalmente, ma non esclusivamente, al dl. lgs. 460/1997: "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", e al d. lgs. 115/2006 che ha regolato l'impresa sociale.

Un secondo passaggio, altrettanto necessario, è poi quello di provare ad analizzare il grado di efficienza dei principali tipi di organizzazione che possono svolgere attività di impresa sociale, in rapporto ad alcune caratteristiche strutturali della specifica attività svolta. L'elemento più rilevante da considerare a riguardo è costituito dalle caratteristiche delle risorse produttive critiche o strategiche in ragione di ciascuna specifica attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale (Milgrom, Roberts 1994, Hansmann 1988,). A livello di prima approssimazione, stante l'individuazione puntuale che il legislatore fa delle attività di utilità sociale, si farà riferimento ad una distinzione tra attività commerciali di produzione di beni e servizi nelle quali il fattore strategico è il lavoro ed attività commerciali di produzione di beni e servizi di utilità sociale nelle

quali il fattore strategico è il capitale. Con riferimento a questa distinzione, si procederà a valutare comparativamente l'efficienza di alcune tipologie generali di organizzazioni, suscettibili, in base anche alla normativa vigente, di svolgere attività di impresa sociale.

1.3. Il lavoro è organizzato come segue. Nel §. 2, si richiamano sinteticamente gli aspetti qualificanti della regolazione prevalentemente funzionale di recente introdotta dal legislatore, facendo riferimento principalmente, ma non esclusivamente, al dl. lgs. 460/1997: "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", e al d. lgs. 115/2006 che ha regolato l'impresa sociale. Nel §. 3, si definiscono i contorni di quella che si può definire una tassonomia funzionale delle forme organizzative e si introducono alcuni concetti di teoria economica delle organizzazioni utili ai fini dell'analisi e si chiarisce la nozione di attività di impresa sociale. Successivamente si procede ad una valutazione del grado di efficienza di alcuni tipi di organizzazione che, in base alla normativa, possono svolgere attività di impresa sociale, cioè un'attività di natura commerciale volta alla produzione di beni e servizi di utilità sociale. Nei §§. 4 e 5, si esaminano comparativamente le forme di organizzazione del lavoro di tipo cooperativo e le forme associative e se ne valuta l'efficienza in rapporto allo svolgimento di attività di impresa sociale nelle quali il lavoro è fattore strategico. Nel §. 6 si esaminano le forme di organizzazione di tipo societario e se ne valutano i profili di efficienza in rapporto allo svolgimento di attività di impresa sociale nelle quali il fattore strategico è il capitale. Infine, nel §. 7, si formulano alcune considerazioni conclusive.

2. L'evoluzione normativa recente.

2.1 Come si è detto, due principali fonti legislative attraverso le quali il legislatore ha provveduto a disciplinare gli enti non profit sono: il d.lgs. 460/1997 e la l. 118/2005. Si tratta, come è noto, di due atti normativi molto diversi per contenuti e finalità, comunque entrambi essenziali per definire la natura e gli ambiti di operatività degli enti non profit e, come si è detto, estremamente consequenziali.

Nel Decreto legislativo 4/12 /1997, 460: "Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale", come si è detto, l'impostazione prevalente è che i diversi regimi di agevolazione fiscale debbano essere riferiti alle finalità ed alla natura delle attività e piuttosto che alla forma giuridica delle organizzazioni. Per questo motivo, specie con riferimento alle ONLUS, l'attenzione è volta in primo luogo alla natura delle attività, ma come vedremo, essa si riflette anche sulla tipologia degli enti. In via di sintesi, gli enti (in quella sede definiti) non commerciali -da ora non profit - risultano suddivisi in quattro sottocategorie (Amendola, Troisi, 2005):

(a) Enti associativi ed enti non associativi, senza scopo di lucro, che offrono prevalentemente attività non commerciale sia con soci che con terzi, ai quali è accreditato un regime agevolativo ordinario. Il riferimento è ad enti non profit costituiti, sia in forma associativa, sia come fondazioni (prevalentemente caratterizzata da un capitale da amministrare), sia in forma di comitati. Il regime fiscale è peraltro strettamente dipendente dalla finalità non commerciale dell'attività.

(b) Associazioni riconosciute e non, senza scopo di lucro, che svolgono anche attività commerciale, alle quali è accreditato un regime agevolativo di favore. In questa categoria il legislatore combina il criterio funzionale con quello soggettivo. La finalità commerciale dell'attività è vincolata alla natura associativa dell'ente. La casistica è limitata, infatti, alle associazioni, riconosciute e non, per le quale il legislatore concede una significativa deroga ai principi fiscali applicabili in presenza di un'attività commerciale, in ragione della natura dell'attività svolta ed in presenza di una serie di requisiti statutari. Tra i quali vanno ricordati: il divieto di distribuzione degli utili o avanzi di gestione, l'obbligo di devoluzione del capitale in caso di scioglimento, la libera eleggibilità degli organi, supportata dal principio del voto singolo, la sovranità dell'organo assembleare,

l'intrasmissibilità della quota, l'obbligo di rendicontazione economica. Si tratta di requisiti che mirano a conferire concretezza ad un ente associativo: non un semplice nomen ma una vera collettività di persone liberamente associate in vista della realizzazione di uno scopo comune. L'idea è che un'attività commerciale può essere esercitata solo da una vera associazione, ricavabile dai suoi contenuti più che riconoscibile da un'etichetta associativa che possa dissimulare un'eventuale conduzione di mezzi e capitale organizzati alla produzione economica. Rispetto al tipo di associazioni rientrano in questa categoria: le associazioni politiche, le associazioni sindacali e di categoria, le associazioni culturali, le associazioni sportive e dilettantistiche.

(c) Enti associativi di promozione sociale, senza scopo di lucro, che svolgono prevalentemente attività commerciale sia nei confronti dei propri associati sia nei confronti di terzi. Anche per questa categoria il legislatore combina il criterio funzionale con quello soggettivo: l'attività commerciale comporta determinati benefici fiscali, in quanto svolta da un particolare tipo di ente associativo. La tipologia giuridico-organizzativa di riferimento è quella dell'ente associativo che persegue finalità di promozione sociale a contenuto assistenziale, non rientrante nelle attività tassativamente individuate per le ONLUS (vedi oltre). Dove gli enti di promozione sociale svolgessero, ad esclusivo vantaggio dei terzi ed in maniera complementare, le attività tipizzate per le Onlus, esclusivamente per tali attività fruirebbero del più favorevole regime fiscale previsto per le Onlus.

(d) Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS). Si tratta di categoria interamente definita sul criterio della finalità – non commerciale – e della natura – di utilità sociale – dell'attività. Il legislatore, infatti, riconoscere un regime fiscale di particolare favore alle organizzazioni non profit che svolgono attività non commerciali di utilità sociale (Pettinato, 1998). L'attività deve essere svolta esclusivamente a beneficio di terzi, e la sua natura di utilità sociale è tassativamente definita dalla legge². Ai fini della qualifica di ONLUS, invece, non assume alcun

² 1. Sono organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente:

a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori:

- 1) assistenza sociale e socio-sanitaria;
 - 2) assistenza sanitaria;
 - 3) beneficenza;
 - 4) istruzione;
 - 5) formazione;
 - 6) sport dilettantistico;
 - 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, ivi comprese le biblioteche e i beni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409;
 - 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;
 - 9) promozione della cultura e dell'arte;
 - 10) tutela dei diritti civili;
 - 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni che la svolgono direttamente, in ambiti e secondo modalità da definire con apposito regolamento governativo emanato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
- b) l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale;
- c) il divieto di svolgere attività diverse da quelle menzionate alla lettera a) ad eccezione di quelle ad esse direttamente connesse;
- d) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'organizzazione, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge o siano effettuate a favore di altre ONLUS che per legge, statuto o regolamento fanno parte della medesima ed unitaria struttura;
- e) l'obbligo di impiegare gli utili o gli avanzi di gestione per la realizzazione delle attività istituzionali e di quelle ad esse direttamente connesse;
- f) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'organizzazione, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale o a fini di pubblica utilità, sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, salvo diversa destinazione imposta dalla legge;
- g) l'obbligo di redigere il bilancio o rendiconto annuale;
- h) disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli

rilevo la tipologia giuridico-organizzativa dell'ente: perché una fondazione, un'associazione o anche una cooperativa sociale possano accedere al regime fiscale previsto per le ONLUS è sufficiente lo svolgimento di un'attività di utilità sociale nei settori indicati, accompagnato da una serie di requisiti statutari e di governance.

In sintesi dalla lettura del Decreto legislativo 4/12 /1997,460 è possibile ricavare le seguenti indicazioni:

nessun requisito di forma è richiesto agli enti non profit che svolgono attività non commerciale;

è richiesta la forma associativa in presenza di attività commerciale (di un determinato tipo);

la particolare forma associativa volta ad attività di promozione sociale può svolgere, come tutte le forme associative, attività commerciali, ma con maggiori benefici fiscali;

nessun requisito di forma è richiesto alle Onlus, a quegli enti cioè che svolgono attività di utilità sociale che per definizione non può essere attività commerciale.

In sostanza, il legislatore vincola al rispetto della forma associativa soltanto quegli enti che intendono svolgere un'attività commerciale, stabilendo nei casi di attività non commerciale e di attività di utilità sociale il principio della piena neutralità dei tipi utilizzabili, seppure entro i limiti tipologici definiti nel libro I del codice civile.

2.2. Nel solco di una sostanziale continuità si colloca, come si è detto, anche la Legge 118 del 13 giugno 2005, "Delega al Governo concernente la disciplina dell'impresa sociale" ed il successivo dl. lgs 24/03/2006, n155. Il legislatore, infatti, adottando un criterio di regolazione puramente funzionale, riferito alla finalità – commerciale – ed alla natura – di utilità sociale - dell'attività, sancisce il principio della neutralità delle forme giuridico-organizzative, in un'accezione ancor più ampia di quanto previsto dal dl. lgs. 460/1997. La gamma delle forme giuridiche compatibili con la qualifica di impresa sociale, infatti, si estende non soltanto agli enti associativi del Libro I del codice civile, ma, con l'eccezione delle cooperative, comprende anche i tipi associativi del libro V. L'attività d'impresa sociale è definita come un'attività "economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale ..." (art. 2). Anche questa caratteristica segna una continuità con la disciplina prevista per le Onlus. Il legislatore, infatti declina in un'elencazione tassativa le attività d'impresa sociale confermando una quasi totale corrispondenza con le attività di utilità sociale sancite dal d. lgs. 460/1973. In sostanza si replica l'utilizzo dello stesso criterio di classificazione – la natura

associati o partecipanti maggiori d'età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;

i) l'uso, nella denominazione ed in qualsivoglia segno distintivo o comunicazione rivolta al pubblico, della locuzione "organizzazione non lucrativa di utilità sociale" o dell'acronimo "ONLUS".

³ art. 2 Si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei seguenti settori: a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002; c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001; d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale; e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi; f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo; h) formazione universitaria e post-universitaria; i) ricerca ed erogazione di servizi culturali; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo; m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa

dell'attività, segnatamente di utilità sociale - adottato in via esclusiva ed attraverso un'elencazione tassativa di attività ivi rientranti, prescindendo dalla natura degli enti.

La neutralità della forma giuridica, però, come detto- ma è essenziale ribadirlo- nella l. 118/2005 si spinge oltre la previsione degli enti del Libro I e delle forme di organizzazione del lavoro di tipo cooperativo(art. 10 e seguenti del d. lgs. 460/1997). Per la prima volta viene introdotta la possibilità di utilizzo (anche) delle forme societarie per l'esercizio di attività economiche di utilità sociale, definita nel d. lgs. 155/1006. Con ciò si pone, di fatto, fine alla rigida dicotomia tra enti, da un lato, ed organizzazioni d'impresa, dall'altro, regolati rispettivamente nel Libro I e nel Libro V del codice civile (Amendola, 2006). Al contempo, si rafforza il principio generale già espresso di un'ampia autonomia soggettiva nella definizione della forma giuridica.

L'impresa sociale, non sembrerebbe, dunque, configurarsi come una nuova tipologia giuridico-organizzativa, o come un nuovo tipo di contratto associativo, ma piuttosto come una qualità che possono assumere, in ragione della natura dell'attività, tutti i tipi di organizzazione economica. E' dunque lecito affermare che, d'ora in avanti, sarà possibile esercitare attività di impresa sociale –

sociale. 2. Indipendentemente dall'esercizio della attività di impresa nei settori di cui al comma 1, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano: a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera f), punti i),ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002. 3. Per attività principale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, si intende quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa. 4. I lavoratori di cui al comma 2 devono essere in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa; la relativa situazione deve essere attestata ai sensi della normativa vigente. 5. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo. art. 2 Si considerano beni e servizi di utilità sociale quelli prodotti o scambiati nei seguenti settori: a) assistenza sociale, ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali; b) assistenza sanitaria, per l'erogazione delle prestazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002; c) assistenza socio-sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001; d) educazione, istruzione e formazione, ai sensi della legge 28marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale; e) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, con esclusione delle attività, esercitate abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi; f) valorizzazione del patrimonio culturale, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22gennaio 2004, n. 42; g) turismo sociale, di cui all'articolo 7, comma 10, della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante riforma della legislazione nazionale del turismo; h) formazione universitaria e post-universitaria; i) ricerca ed erogazione di servizi culturali; l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica ed al successo scolastico e formativo; m) servizi strumentali alle imprese sociali, resi da enti composti in misura superiore al settanta per cento da organizzazioni che esercitano un'impresa sociale. 2. Indipendentemente dall'esercizio della attività di impresa nei settori di cui al comma 1, possono acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa, al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti che siano: a) lavoratori svantaggiati ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera f), punti i),ix) e x), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione, 5 dicembre 2002, della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione b) lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 2, primo paragrafo 1, lettera g), del citato regolamento (CE) n. 2204/2002. 3. Per attività principale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, si intende quella per la quale i relativi ricavi sono superiori al settanta per cento dei ricavi complessivi dell'organizzazione che esercita l'impresa sociale. Con decreto del Ministro delle attività produttive e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono definiti i criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa. 4. I lavoratori di cui al comma 2 devono essere in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa; la relativa situazione deve essere attestata ai sensi della normativa vigente. 5. Per gli enti di cui all'articolo 1, comma 3, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui al presente articolo.

nel senso definito sopra – in forma di associazione, di cooperativa, di società di persone, di società di capitali, o di fondazione (Amendola, Troisi, 2008).

Va peraltro precisato che, ad una piena libertà nella scelta del tipo di organizzazione la normativa sull'impresa sociale fa corrispondere alcuni rilevanti vincoli di governance. Oltre all'ovvio vincolo positivo di destinazione degli utili, per il quale un'impresa sociale non distribuisce profitti, ma “destina gli utili e gli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio “ (art. 3, d. lgs. 115/2006), un'impresa sociale deve adottare meccanismi di governance di tipo democratico, che rispettino il principio della porta aperta (art. 9) e prevedano forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari dell'attività” (art. 8).

3. Le forme organizzative per l'attività di impresa sociale: libertà di scelta ed efficienza

3.1. L'evoluzione recente della normativa sul terzo settore segnala, dunque, con chiarezza che il legislatore sembra avere optato per una forma di regolazione basata su un criterio funzionale, riferito cioè alle finalità ed alla natura delle attività delle organizzazioni non profit, piuttosto che su un criterio soggettivo, riferito cioè alle specifiche tipologie giuridico-organizzative. Ciò, naturalmente, nel rispetto del generale vincolo di non distribuzione degli utili, che, per definizione, caratterizza e distingue le organizzazioni non-profit. L'opzione è per una sostanziale libertà di scelta della tipologia giuridico-organizzativa, entro i dettami del libro I del Codice Civile, nel caso di attività non commerciali (con l'eccezione delle cooperative sociali), comprendendo anche le tipologie organizzative regolate nel Libro V, nel caso di attività commerciali - ancorché limitatamente a quelle individuate come di utilità sociale. Con ciò si stabilisce “un principio generale di autonomia soggettiva nella definizione della forma giuridica desiderata”, in grado di superare il frequente legame automatico stabilito tra finalità e forma giuridica, che ha creato vincoli eccessivi alla libera auto-organizzazione della società civile, di cui si è detto.

A questo punto può essere utile, preliminarmente, un semplice esercizio di classificazione delle diverse tipologie di organizzazioni non profit contemplate dalla normativa, riferito sia alle finalità generali – di utilità sociale o non – sia alla natura – commerciale o non commerciale – delle attività svolte. Ciò allo scopo di disporre di una tassonomia di riferimento, sulla base della quale avviare una riflessione preliminare, ancorché non sistematica, sul grado di efficienza dei diversi tipi di organizzazione non profit adottabili per svolgere attività di impresa sociale.

Sulla base delle indicazioni legislative discusse in precedenza è possibile organizzare gli enti non profit secondo un criterio di classificazione funzionale, coerente con l'impostazione altrettanto funzionale della regolazione recente. Esso è basato sui seguenti criteri:

(i) la natura commerciale o non commerciale dell'attività; chiarendo che la nozione di attività commerciale, alla quale qui si fa riferimento è quella economica, e dunque non corrisponde alla nozione giuridica di impresa commerciale; intendendosi per attività commerciale un'attività imprenditoriale che culmina nella definizione di un prezzo di mercato realizzata attraverso criteri di economicità della gestione;

(ii) la finalità di utilità sociale o non di utilità sociale dell'attività, riferita, a seconda dei profili, alle indicazioni generiche o alle indicazioni tassative contenute nella normativa.

Tabella 1 – Classificazione funzionale delle organizzazioni-non profit

		Attività commerciale	Attività non commerciale
Utilità sociale		a) Associazione impresa sociale Associazione non riconosciuta impresa sociale Società capitalistiche impresa sociale Società di persone impresa sociale Cooperative sociali tipo A	b) ONLUS (eccetto cooperative sociali)
No sociale	Utilità	c) Enti associativi Promozione sociale Cooperative sociali tipo B	d) Enti associativi e non associativi

La Tab. 1 sintetizza, in un certo senso, quella che potremmo definire la tassonomia funzionale del legislatore, nella misura in cui fa riferimento, come si è detto, sia alla natura – commerciale o non commerciale – sia alle finalità – di utilità sociale o no – dell’attività. Da essa emerge un quadro caratterizzato fondamentalmente da due elementi. Il primo è che appare evidente la grande libertà di forme che il legislatore abbina all’obiettivo di utilità sociale, riconoscendo (i) in presenza di attività non commerciale un’ampia libertà di utilizzo di tutte le forme organizzative previste dal libro I del Codice Civile (quadrante II), (ii), nel caso di attività commerciali, una completa libertà di scelta della forma organizzativa, estesa anche alle tipologie giuridico-organizzative previste nel libro V (quadrante I). Il secondo è che, d’altro canto, quando non sia ravvisabile una finalità di utilità sociale - puntualmente individuate nella normativa - il criterio soggettivo sembra prevalere su quello funzionale. Ciò nel senso che è soprattutto alla tipologia della forma organizzativa in se che sembra associarsi, se del caso, un qualche regime di premialità o di favor legislativo. Una opzione questa che vale sia per le attività commerciali (quadrante III), sia per le attività non commerciali (quadrante IV).

Questo lavoro si sofferma essenzialmente sull’attività di impresa sociale, cioè sull’esercizio di un’attività economica volta ad impiegare, secondo una data tecnologia, risorse per la produzione di beni e servizi di utilità sociale che vengono ceduti ad un determinato prezzo – i cui criteri di determinazione dipendono dal contesto del mercato in cui si opera. Il riferimento, pertanto, sarà alle forme organizzative riportate nel quadrante I; cioè a tutte le forme organizzative che, in base alla normativa vigente, possono svolgere attività di natura commerciale con finalità di utilità sociale.

3.2. Secondo una nozione largamente condivisa in letteratura una “organizzazione efficiente” può essere considerata come l’insieme dei diritti degli attori – diritti di uso, di decisione, di

monitoraggio, di appropriazione del residuo - efficientemente allocati secondo la natura delle attività, le caratteristiche delle risorse e la tecnologia (Grandori,1999). Questa definizione è complementare e per certi versi integra, la nozione di organizzazione implicitamente utilizzata da Hansmann in tema di scelta efficiente tra diversi tipi di organizzazione (Hansman, 1980, 1988, 1990). Com'è noto, il presupposto del ragionamento di Hansmann è che, dal punto di vista economico e organizzativo – oltre che giuridico – l'elemento essenziale che differenzia i diversi tipi di organizzazione va individuato nel criterio di attribuzione del diritto di proprietà a soggetti che sono in rapporto diverso con l'organizzazione. In particolare il diritto di proprietà può essere attribuito alle diverse tipologie di patron (o associati), cioè a soggetti con i quali l'organizzazione sviluppa con maggiore sistematicità e frequenza rapporti di transazione, perché essi possono conferire il capitale (gli investitori), il lavoro (i lavoratori) o essere fornitori o clienti dell'organizzazione, nell'ottica di minimizzare i costi associati alle transazioni con questi agenti (Hansman, 1988).

Combinando i due approcci, un'organizzazione è dunque una particolare modalità di allocazione di diritti di natura diversa – e quindi non solo e non necessariamente diritti di proprietà – ad agenti di natura diversa, date le finalità dell'attività e le risorse necessarie (o strategiche) per la loro realizzazione. L'individuazione di modalità efficienti di allocazione dei diritti e di efficienti strutture di governo delle transazioni - cioè dei tipi di relazioni contrattuali esplicite o implicite che le regolano – dipende, in primo luogo, dalla natura e dal tipo di attività e dalla consequenziale sistematicità dei rapporti di transazione tra alcune categorie di agenti e l'organizzazione. Nel caso delle organizzazioni non profit è tuttavia opportuno tener conto anche degli ulteriori vincoli normativi che interessano questo tipo di enti, considerando, oltre alla natura dell'attività, le risorse che risultano strategiche per lo svolgimento di queste attività, le finalità di utilità sociale e, soprattutto, il vincolo di non distribuzione degli utili.

La principale questione che si affronta in questo lavoro può essere, pertanto, così riformulata. Si tratta di provare a valutare quali sono le forme giuridico-organizzative più efficienti: (i) per lo svolgimento di determinate attività di impresa, (ii) attraverso le quali si persegue un obiettivo di utilità sociale e (iii) rispetto alle quali è stabilito un vincolo di non distribuzione degli utili. Il riferimento è, come è ovvio, soprattutto alle forme giuridico-organizzative individuate nel primo quadrante della Tab. 1, e segnatamente: le cooperative sociali, le associazioni – riconosciute e non riconosciute -, le società di persone e di capitali.

A livello di prima approssimazione in questo lavoro si procede per schemi ancora generali. Il metodo di analisi consiste nel provare a valutare comparativamente il grado di efficienza (relativa) delle diverse forme giuridico-organizzative in rapporto allo svolgimento di determinati tipi di attività di impresa sociale. Il criterio di valutazione si basa in primo luogo sulla individuazione di quali fattori produttivi possono ragionevolmente considerarsi strategici, o critici, per una data tipologia di attività, sulla base di alcune caratteristiche generali dell'attività stessa⁴.

Ora, il quadro delle attività considerate di utilità sociale è definito, come si è detto, dalla normativa dall'art. 10 della legge 460/1997, per le ONLUS, che svolgono prevalente attività non commerciale, e dall'art. 2 del d. lgs. 118/2005, per gli enti che possono svolgere attività di impresa sociale⁵. Si tratta, come è stato notato, prevalentemente, anche se non esclusivamente, di attività volte all'erogazione di servizi ed alla produzione di beni socio- sanitari ed educativi. Quasi sempre la finalità di utilità sociale è associata ad attività di fornitura di servizi, nelle quali il fattore di produzione strategico risulta essere, con tutta evidenza, il lavoro, nelle quali cioè sono soprattutto le risorse umane a configurarsi come risorsa critica. In un minor numero di ipotesi, come ad esempio nelle attività di valorizzazione del patrimonio artistico e culturale - o nei casi di attività d'impresa

⁴ Un ulteriore approfondimento delle considerazioni che seguono, in corso di realizzazione, procederà sulla base dall'esame di dettaglio delle singole attività, attraverso l'analisi di case studies di gestione concreta di attività utilità sociale.

⁵ Ricordiamo che il legislatore prevede tassativamente le attività di utilità sociale realizzabili (per le Onlus vedi Art10 legge 460/1997 in nota 1, per l'impresa sociale art. 2 legge. 118/2005 in nota 2.).

sociale non vincolati nei contenuti, ma nell'obbligo d'inserimento di soggetti svantaggiati – può essere invece il capitale a rappresentare una risorsa critica. In questi casi si tratterebbe di “organizzazioni” produttrici di beni e/o servizi di utilità sociale, che comportano la gestione di risorse con costi fissi elevati e producono output di alto valore aggiunto, oppure di attività commerciali che, per la loro natura, vanno affrontate attraverso l'impegno di capitali rilevanti, o comunque strategicamente più rilevanti delle risorse umane (Mori, 2008).

Com'è noto, nell'ambito dell'economia dell'organizzazione, e in particolare secondo l'approccio di Hansmann, richiamato in precedenza, la scelta (efficiente) tra i diversi tipi di organizzazione, dipende in primo luogo dalla natura dell'attività e in particolare dalla natura dei fattori e delle risorse che risultano strategiche data la “funzione di produzione”. Ad esse si connettono, infatti, i criteri di allocazione dei diritti (non solo di proprietà) agli associati (o patron) e le forme di governo delle transazioni più efficienti, nella misura in cui minimizzano la somma dei costi di proprietà e dei costi di transazione (Hansmann, 1988). Aggiungendo un ulteriore tassello alla tassonomia funzionale proposta nella Tab 1, si procederà pertanto, indagando in successione sulle forme organizzative più efficienti: (i) in presenza di attività commerciali, vincolate alla non distribuzione degli utili, con finalità di utilità sociale, nelle quali il fattore strategico è il lavoro, (ii) in presenza di attività commerciali, sempre vincolate alla non distribuzione degli utili e con finalità di utilità sociale, nelle quali il fattore strategico è il capitale.

Per le ragioni di seguito esposte, per le attività del primo tipo si farà riferimento alle forme associative e segnatamente alle cooperative sociali, esaminate nel §. 4, ed alle associazioni riconosciute e non riconosciute, esaminate nel §. 5. Per le attività del secondo tipo si farà riferimento alle forme societarie di tipo capitalistico, prese in considerazione nel § 6. Sempre nel § 6. brevi osservazioni saranno dedicate, riservandoci futuri ulteriori sviluppi, all'ipotesi in cui sia il capitale che le risorse umane rappresentano fattore strategicamente rilevante.

4. Centralità delle risorse umane e forme cooperative di impresa sociale

4.1. Da uno sguardo d'insieme alla letteratura sulle caratteristiche delle attività di fornitura di servizi di utilità sociale - quasi sempre ad alta intensità di capitale umano,- emerge che ad esse si associano in genere problemi di azione nascosta, connessi al fatto che il capitale umano è la risorsa critica (strategica). Essi derivano dalla difficoltà di controllare la prestazione del lavoratore (Ben-Ner, 1986; Borzaga 2003; Ortmann,1996;Salamon & Aneheir, 1997; Musella-Troisi,2007). Com'è noto, infatti, i servizi di utilità sociale sono, per propria natura, multidimensionali, di difficile misurabilità e non standardizzabili. Sinteticamente, si ricorda che all'utilità sociale del servizio ed alle sue caratteristiche si associano vari tipi di asimmetrie informative, tra cui, in particolare, l'esistenza di vantaggi informativi dei lavoratori rispetto all'organizzazione, conseguenza dell'incompletezza dei contratti di lavoro (Borzaga, 2000). La multidimensionalità del servizio, la non standardizzabilità, la non programmabilità, l'erogazione ad hoc rendono complesso sia il monitoraggio dell'effort dei lavoratori che del risultato, con la conseguente possibilità di comportamenti opportunistici.

In presenza di attività in cui le risorse umane sono risorsa critica ma non controllabile, il contenuto dei contratti che regolano le transazioni di lavoro non può limitarsi ad elementi di assicurazione (Knight,1921) o a zone d'indifferenza basate sull'allocazione di diritti alla remunerazione a fronte di doveri di prestazione (non controllabili!) (Simon, 1947). Diventa, invece, più efficiente disegnare strutture di governo delle transazioni di lavoro di tipo associativo. La forma, è quella di contratti associativi, che prevedano una condivisione più o meno estesa dei diritti reali di utilizzo dell'organizzazione, comprensivi di un diritto di proprietà con caratteristiche, si vedrà specifiche, legate al divieto di distribuzione degli utili.

E' questo il caso delle cooperative sociali, nelle quali i soci/lavoratori, in quanto tali, sono appunto titolari di diritti reali sull'organizzazione, tra i quali il diritto di proprietà, configurandosi così una tipologia di organizzazione in cui la proprietà è attribuita ai patron che conferiscono

all'organizzazione le risorse umane (Hansmann, 1988). Sul piano dell'efficienza della governance, in questo contesto, se lo status di socio/lavoratore è disciplinato in un contratto che sappia allocare in maniera efficiente i diritti ad esso connessi, come si vedrà meglio in seguito, i costi di transazione connessi ai problemi di azione nascosta e di asimmetria informativa ex post, dei quali si è detto, possono risultare sensibilmente ridotti (Brosio, 1995). Con parole diverse: laddove viene meno la possibilità di controllare la performance, sia come comportamento che come esito del comportamento, il controllo cambia i suoi connotati da processo di monitoraggio a processo di minimizzazione delle divergenze in tema di obiettivi (Ouchi, 1979).

4.2. Sofferamoci sulle caratteristiche del contratto associativo nelle cooperative sociali. Esso prevede l'allocazione in testa ai soci/lavoratori di un diritto reale di utilizzo dell'organizzazione che non corrisponde pienamente ad un diritto di proprietà, non perlomeno secondo la nozione prevalente, secondo la quale il diritto di proprietà su un'organizzazione economica comporta, sia un diritto al controllo sia un diritto all'appropriazione del residuo⁶. La ragione è molto semplice: tra i vincoli imposti dal legislatore per lo svolgimento di attività non profit c'è, come detto, il divieto di distribuzione degli utili⁷. Ne consegue che in una organizzazione non profit, in testa agli associati titolari del diritto di proprietà viene a mancare il diritto ad appropriarsi del residuo, che secondo l'approccio prevalente, costituisce il principale incentivo all'esercizio del controllo (Alchian, Demsetz 1971; Coase, 1960, 1937).

Ciò ha alcune implicazioni rilevanti nel caso dei contratti associativi di tipo cooperativo. La prima implicazione riguarda il fatto che, a parità di condizioni, potrebbe venir meno un importante incentivo al controllo dell'organizzazione, con un conseguente aumento dei costi di transazione connessi a situazione di asimmetria informativa ex post (azione nascosta). Va rilevato, peraltro, che nelle organizzazioni di tipo cooperativo, in genere, l'incentivo individuale al controllo sarebbe già ridotto in ragione del numero eventualmente elevato di soci/lavoratori, che genererebbe un problema di azione collettiva (Olson, 1973).

La seconda implicazione si riferisce, invece, all'incentivo all'effort del socio/lavoratore. Si può, infatti, argomentare che, in presenza di un vincolo di distribuzione degli utili, i soci/lavoratori potrebbero essere, a parità di condizioni, meno incentivati ad una prestazione lavorativa ottimale. Un aumento dell'impegno dei lavoratori, infatti, accrescendo la produttività del lavoro inciderebbe positivamente sui risultati d'impresa e quindi sui profitti. Ma se i profitti non possono essere distribuiti ai soci/lavoratori è evidente che questo meccanismo di incentivo verrebbe a mancare. Anche in questo caso va tuttavia precisato che, in presenza di un numero elevato di soci/lavoratori l'incentivo della partecipazione agli utili sarebbe poco efficace, sempre a causa di problemi di azione collettiva. Si può dunque argomentare che, quando, come nelle organizzazioni non profit il diritto di proprietà non è completo, perché non comprende il diritto ad appropriarsi del residuo, i meccanismi di incentivo, sia al controllo che all'effort lavorativo, devono derivare da contenuti diversi del diritto reale di uso dell'organizzazione.

Riteniamo vi siano due articolazioni importanti di questo diritto che possono supplire all'assenza del diritto alla distribuzione degli utili. A ben guardare i soci/lavoratori di una cooperativa sociale, nella loro posizione di proprietari dell'organizzazione, sono titolari, innanzitutto, di un diritto di partecipazione alla gestione dell'organizzazione (diritto al controllo).

⁶Secondo Hansmann (1988) la proprietà reca con sé il diritto di controllo dell'effort o degli esiti dell'effort del capitale umano perché (anche) da questo dipende il risultato reddituale d'impresa, dunque la corresponsione di utili. Il diritto di controllo è strumentale al diritto all'appropriazione del residuo ed, in un circolo virtuoso, è il diritto all'appropriazione del residuo a legittimare la titolarità del diritto di controllo.

⁷ Si ricorda che al divieto di distribuzione degli utili si può "limitatamente" derogare, attraverso il riconoscimento statutario del ristorno, cioè di una limitata percentuale degli utili commisurata alla quantità del lavoro profuso, distribuita a titolo di maggiorazione salariale. Sui problemi che solleva la natura del ristorno si rinvia a Musella/Troisi "La relazione tra azione motivazione e sistema delle ricompense nelle cooperative sociali"

Questo diritto presenta due caratteristiche: (i) si esprime attraverso il voto capitario (una testa un voto), perché la crucialità del lavoro di ognuno, l'essere cioè tutti risorsa critica per le cooperative sociali, consente il conferimento di pari dignità nelle dinamiche assembleari: la decisione collettiva è la somma di decisioni individuali; (ii) comporta, in conseguenza di ciò, che l'assunzione dei rischi di impresa, connessi alle decisioni adottate, sia uguale per tutti; (iii) implica che i soci/lavoratori, attraverso l'esercizio di questo diritto, possono contribuire alle scelte di gestione dell'organizzazione, e, su tutte, possono determinare, attraverso la stima della retribuzione, il valore del proprio lavoro. Essi sono, inoltre, titolari di un diritto di proprietà uguale ed indiviso sui mezzi di produzione, il che comporta - per le ragioni che seguono - costi di rischio connessi alla proprietà dei mezzi di produzione egualmente elevati in capo a tutti i soci/lavoratori, e non riferibili pro quota, come nelle organizzazioni di proprietà dei capitalisti, al valore dei conferimenti effettuati. Nella posizione di lavoratori, infine, i soci/lavoratori di una cooperativa sociale sono titolari di un diritto alla remunerazione - a fronte di un dovere di prestazione - di norma secondo una relazione contrattuale di lavoro subordinato.

4.3. Su queste basi, la forma organizzativa della cooperativa sociale si può configurare, dunque, come una rete di contratti associativi che comportano l'attribuzione ai lavoratori di diritti reali di uso dell'organizzazione, declinati in un diritto di partecipazione e in un diritto di proprietà collettivo sui mezzi di produzione. Questa configurazione assume rilevanza in considerazione del fatto che stiamo considerando attività di natura commerciale - nel senso indicato in precedenza - e dunque attività che impiegano risorse per produrre e cedere ad un determinato prezzo di mercato beni e servizi di utilità sociale. Si tratta naturalmente di attività la conduzione delle quali impone criteri di economicità di gestione, in assenza dei quali le organizzazioni economiche che le svolgono sono esposte al rischio di fallimento⁸.

Esaminiamo le conseguenze del fallimento sui soci/lavoratori. In primo luogo, in qualità di soci, la perdita della titolarità del diritto di uso dell'organizzazione comporterebbe la perdita del diritto di proprietà collettivo sui mezzi di produzione, con un conseguente danno patrimoniale che sarebbe di uguale valore per tutti i soci. A differenza che nelle organizzazioni di proprietà dei capitalisti/investitori -nelle quali l'attribuzione del diritto di proprietà a questa tipologia di associati è giustificata proprio dalla riduzione dei costi di rischio permessa dalla possibilità di differenziare l'investimento - nel caso di una cooperativa (sociale) il fallimento si tradurrebbe in una perdita del valore del capitale uguale per tutti i soci/lavoratori. Ciò comporta, nel linguaggio della teoria dei costi di transazioni, elevati costi di proprietà connessi al rischio e ciò implicherebbe, per questo specifico aspetto, una valutazione negativa sul grado di efficienza di questa forma di organizzazione.

C'è tuttavia da valutare il fatto che il rischio di perdita dell'intero valore del capitale, può costituire, per ciascun socio/lavoratore un potente incentivo, non solo all'effort ed alla produttività del lavoro, ma anche all'esercizio del controllo della gestione dell'organizzazione. E ciò, sempre nel linguaggio della teoria dei costi di transazione, determinerebbe una riduzione, sia dei costi di transazione connessi ad asimmetrie informative ex post (azione nascosta), sia dei costi di proprietà connessi al diritto di controllo.

In secondo luogo, in qualità di lavoratori, i soci/lavoratori di una cooperativa sociale, in caso di fallimento perderebbero ovviamente il lavoro. Tuttavia essi subirebbero un danno ulteriore, superiore alla semplice perdita della retribuzione ed indipendente dall'eventuale differenziale retributivo, nel caso di riassunzione presso una impresa profit. Essi, infatti, perderebbero definitivamente la facoltà di determinare il valore del proprio lavoro, che discende dal diritto di partecipazione alla gestione dell'organizzazione, del quale i soci/lavoratori di una cooperativa, come si è detto, sono titolari.

⁸ Per fallimento s'intende lo stato d'insolvenza che conduce alla morte d'impresa, indipendentemente dalle scelte del legislatore di adottare tipologia diverse di procedure concorsuali.

Se queste osservazioni sono valide, si può ragionevolmente ipotizzare che, a parità di condizioni, il socio/lavoratore a cui è attribuito, sulla base di un contratto associativo, un diritto reale di uso dell'organizzazione con le caratteristiche sopra menzionate, è fortemente incentivato a contribuire alla sopravvivenza ed alla stabilità dell'organizzazione, anche in assenza della possibilità di percepire gli utili.

Ora, soprattutto nel settore non profit e in presenza di finalità di utilità sociale, sopravvivenza e stabilità sono caratteristiche essenziali per due ragioni⁹ :

(i) un'organizzazione non profit che svolge un'attività commerciale con finalità di utilità sociale, può anche non essere impresa lucrativa, nel senso del perseguimento del massimo profitto; essa tuttavia, in quanto forma di esercizio di attività di impresa, è comunque vincolata a modalità di economicità di gestione, e ad obiettivi di sostenibilità e di stabilità economica dell'attività di produzione;

(ii) un'organizzazione non profit che svolge attività commerciale con finalità di utilità sociale, produce beni e servizi di interesse collettivo – ancorché non beni pubblici - a vantaggio della collettività o di gruppi di soggetti, che rientrano gli stakeholder dell'organizzazione; collettività e stakeholder possono avere interesse, non solo alla qualità, ma anche alla stabilità nel tempo della produzione del bene o del servizio di utilità sociale, cioè alla sopravvivenza dell'organizzazione.

Alla luce di queste osservazioni, possiamo ragionevolmente concludere che, soprattutto quando la risorsa critica è il capitale umano, quella cooperativa può essere una forma di organizzazione efficiente per svolgere una attività di natura commerciale, con finalità di utilità sociale, quando viga il divieto di distribuzione degli utili,

5. Centralità delle risorse umane e forme associative di impresa sociale

5.1. Si tratta ora di valutare se, oltre alla forma cooperativa di organizzazione fondata su contratti associativi con le caratteristiche descritte, siano ipotizzabili come efficienti anche forme associative di organizzazione fondate sempre su contratti associativi, nei quali, tuttavia, i diritti sono allocati in modo diverso. E' questo il caso delle associazioni, riconosciute e non riconosciute. Una caratteristica di queste forme di organizzazione è che esse si basano su un tipo di contratto di associazione che separa nettamente la posizione di associato da quella di lavoratore, attribuendo al primo ed al secondo diritti reali di uso dell'organizzazione secondo disciplinari diversi¹⁰.

Per valutare le implicazioni che ciò può avere in termini di efficienza è opportuno partire dalla considerazione del tipo di attività di utilità sociale. Il riferimento è sempre ad attività di natura commerciale con finalità di utilità sociale nelle quali il lavoro è la risorsa strategica. Il fatto che le risorse umane siano fattore strategico è rilevante per due motivi: il primo riguarda il problema, già segnalato precedentemente, di non controllabilità della performance dei lavoratori e dei risultati della prestazione, il secondo, più immediato ma altrettanto importante (su cui ci soffermeremo in seguito), riguarda il fatto che il capitale non sia, per esclusione, fattore strategico rilevante.

Nel caso delle associazioni, stante la separatezza tra lo status di associato e quella di lavoratore, la struttura di governo delle transazioni di lavoro è quella propria dei contratti di lavoro subordinato. Come è stato notato, quando il capitale umano è risorsa critica, questa struttura di governo risulta in generale meno efficiente dei contratti associativi di tipo cooperativo esaminati in precedenza¹¹. In presenza dei problemi di azione nascosta e di difficoltà di controllo della prestazione – che, come si è detto, caratterizzano le attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale – risulta, infatti, particolarmente arduo il disegno di contratti di lavoro subordinato sufficientemente completi da

⁹ Sul diritto/dovere di sopravvivenza si rinvia a Musella/Troisi "La relazione tra azione motivazione e sistema delle ricompense nelle cooperative sociali"

¹⁰ Il libro I c.c. prevede lo status di associato ma non anche quello di lavoratore subordinato per il quale si rinvia alla disciplina prevista all'art. 2094c.c. e seguenti e leggi speciali in materia.

¹¹ Hansman (1980),

eliminare o ridurre i costi di transazione ad essi connessi¹². Una soluzione alternativa, più perseguibile, è quella di dare enfasi a meccanismi d'incentivo extramonetari, basati sull'allineamento degli obiettivi individuali dei lavoratori subordinati con gli obiettivi collettivi dell'organizzazione (Ouchi,1979). Nel settore non profit il disegno di simili meccanismi di incentivo sembrerebbe a maggior ragione realizzabile appunto perché: (i) l'attività di impresa è finalizzata a obiettivi di utilità sociale, piuttosto che a obiettivi di massimizzazione dei profitti e (ii) vige il vincolo di non distribuzione dei profitti.

5.2. Per approfondire questo aspetto, si consideri l'elemento specifico che, oltre al vincolo di non distribuzione dei profitti, dovrebbe caratterizzare un'associazione che svolge attività di impresa sociale. L'art 8 del d. lgs. 115/2006 vincola tutte le forme giuridico-organizzative che possono svolgere attività di impresa sociale – e quindi anche le associazioni – a modelli di governance che prevedano forme di coinvolgimento nelle decisioni, sia dei destinatari dell'attività, sia dei lavoratori. Coerentemente con queste prescrizioni di governance, dobbiamo pertanto ipotizzare che, in un'associazione che svolge attività di impresa sociale, i lavoratori subordinati possano intervenire sugli obiettivi di utilità sociale perseguiti, attraverso specifiche forme di partecipazione a talune decisioni rilevanti per la gestione dell'organizzazione. Questa particolare forma del contratto di lavoro subordinato, che possiamo definire di lavoro e partecipazione, determinerebbe la seguente allocazione di diritti ai lavoratori:

- (i) un diritto alla remunerazione a fronte di un dovere di prestazione lavorativa, secondo il tradizionale schema dei contratti di lavoro subordinato (o forme similari),
- (ii) un diritto di partecipazione alle decisioni più o meno limitata.

A ben guardare, con queste caratteristiche, la struttura di governo delle relazioni di lavoro in un'associazione che svolge attività di impresa sociale, si presenta più efficiente di quella che si avrebbe altrimenti. E ciò per motivi analoghi, ma non identici, a quelli esaminati nel caso delle cooperative sociali. Nei contratti di lavoro subordinato o parasubordinato, infatti, i problemi di asimmetria informativa ex post – conseguenti alle difficoltà di monitorare le prestazioni dei lavoratori – sono affrontati operando sulla durata dei contratti o sul disegno dei meccanismi di incentivo monetario. Ma, come si è detto, è estremamente difficile disegnare contratti di lavoro sufficientemente completi da annullare o ridurre fortemente i costi di transazione. L'allocazione dei diritti che si ha nel contratto di lavoro e partecipazione, aggirando il problema del disegno ottimale degli incentivi monetari, introduce, per converso un potente meccanismo di incentivo extramonetario. Esso è costituito dal diritto di partecipazione alle decisioni, e, specie in presenza di finalità di utilità sociale, può rappresentare un strumento molto efficace per favorire e perseguire l'allineamento degli obiettivi individuali dei lavoratori subordinati con gli obiettivi collettivi dell'associazione.

In un'associazione che svolge attività di impresa sociale, gli associati, analogamente ai soci/lavoratori delle cooperative sociali, sono titolari di quello che abbiamo definito un diritto reale di uso dell'organizzazione, che riflette l'incompletezza del diritto di proprietà che si ha in presenza di vincoli di non distribuzione dei profitti. Nel caso delle associazioni, tuttavia, è necessario distinguere tra le associazioni riconosciute, che assumono personalità giuridica propria, distinta da quella degli associati, e le associazioni non riconosciute, per le quali non emerge invece una personalità giuridica dell'organizzazione distinguibile da quella degli associati¹³.

Nelle associazioni riconosciute, il diritto reale di uso dell'organizzazione, del quale sono titolari gli associati, consiste essenzialmente nel diritto di controllo, cioè nel diritto di partecipazione alla gestione dell'organizzazione. Esso comprende, e ciò è significativo, il diritto di definire le forme di partecipazione dei lavoratori e, naturalmente, degli stessi associati, ma non comporta un diritto di proprietà sui mezzi di produzione, dei quali è titolare l'associazione ma non i singoli associati.

¹² Milgrom, Roberts (1994).

¹³ Si veda, per le associazioni riconosciute la disciplina prevista dal c.c. dall'art. 14 all'art. 35, e, per le associazioni non riconosciute, la disciplina prevista dall'art.36 all'art. 42.

Nelle associazioni non riconosciute, il diritto reale di uso dell'organizzazione si articola, invece, in: (i) un diritto di controllo e di partecipazione alla gestione dell'organizzazione, del tutto analogo, (ii) un diritto di proprietà sui mezzi di produzione utilizzati dall'associazione (che non ha personalità giuridica propria).

In generale il diritto d'uso dell'organizzazione, di cui sono titolari gli associati, non potendo, come sappiamo, prevedere diritti all'attribuzione del residuo¹⁴, si limita a prevedere un diritto di definizione degli obiettivi generali dell'organizzazione- tra cui, a differenza, delle cooperative, la determinazione del valore del lavoro altrui- e, per questa strada, la determinazione delle forme di partecipazione alle decisioni da parte dei lavoratori. Ora, è possibile considerare che gli associati esprimono, per certi versi, la constituency dell'associazione, nella misura in cui promuovono e perseguono, anche attraverso attività di impresa sociale, specifiche finalità di utilità sociale. Il diritto di controllo, ed il connesso diritto di determinazione delle modalità di partecipazione dei lavoratori, costituiscono indubbiamente un modo che può essere molto efficace per favorire l'allineamento degli obiettivi individuali dei singoli associati e dei lavoratori, con gli obiettivi dell'organizzazione. Non sembrano, tuttavia, ravvisabili in questa forma di allocazione dei diritti di proprietà ulteriori meccanismi di incentivo atti a contribuire al buon funzionamento dell'organizzazione.

Va rilevato a riguardo che, come si è detto, lo svolgimento di un'attività commerciale che abbia finalità di utilità sociale, a parità di condizioni, dovrebbe facilitare l'allineamento degli obiettivi di utilità individuale con quelli collettivi dell'organizzazione. Ciò in primo luogo perché, per vincolo normativo, è richiesta l'adozione di forme di governance nelle quali siano previste forme di partecipazione alle decisioni, non solo dei lavoratori subordinati, ma anche dei destinatari dei beni e dei servizi di utilità sociale prodotti. Tuttavia è probabile che questo indubbio vantaggio non sia sufficiente a rendere completi contratti di associazione nei quali, l'assenza del diritto ad appropriarsi del residuo, non risulta compensata, a differenza che nelle cooperative sociali, dal riconoscimento di altri diritti reali. Ciò ingenera, di conseguenza, in testa agli associati, minori incentivi ad esercitare un controllo sull'organizzazione, che ne garantisca il buon funzionamento e la stabilità nel tempo.

5.3. Vale la pena di approfondire queste riflessioni, esaminando, analogamente a quanto abbiamo fatto per le cooperative sociali, quali sono i rischi degli associati in caso di fallimento dell'associazione per insolvenza legata all'attività commerciale che svolge. Ora, il fallimento comporta la risoluzione del contratto associativo e di conseguenza la perdita della titolarità dei diritti reali ad esso connessi. In particolare gli associati perdono diritto di partecipazione alla gestione dell'organizzazione, ma non anche, stante la separazione tra status di associato e status di lavoratore subordinato, la retribuzione. Inoltre, in rapporto all'essere l'associazione riconosciuta o non riconosciuta, gli associati, potrebbero sopportare perdite corrispondenti al valore dei mezzi di produzione. Peraltro sopportano questo tipo di rischio solo se i beni non sono attribuiti all'organizzazione – come nel caso delle associazioni non riconosciute - ed in ogni caso, si tratterà, come detto precedentemente, di beni di valore limitato poiché la forma associativa di organizzazione del lavoro, non presuppone la presenza di un capitale di rilievo, ma al contrario fa delle risorse umane la risorsa strategica. E' pertanto ragionevole concludere che, nel caso di cattiva gestione dell'attività commerciale svolta, per gli associati, il rischio patrimoniale è del tutto assente, nel caso delle associazioni riconosciute, o comunque molto contenuto, nel caso delle associazioni non riconosciute.

In conclusione, si può affermare che le associazioni, riconosciute o non riconosciute, sono di forme di organizzazione del lavoro meno efficienti delle forme cooperative del lavoro per lo svolgimento

¹⁴ L'associato, anche in veste di amministratore o di consigliere, svolge prestazioni normalmente gratuite, salvo il rimborso delle spese debitamente documentate sostenute in nome e per conto dell'Associazione e/o per l'assolvimento di uno specifico incarico, ove preventivamente autorizzate dall'Assemblea.

di attività commerciali con finalità di utilità sociale. I diritti di partecipazione alle decisioni, che il legislatore ha previsto per i lavoratori¹⁵, sono senza dubbio essenziali in presenza di un obiettivo di utilità sociale, per le ragioni su esposte. Ma l'allocazione dei diritti agli associati non è in grado di scongiurare forme di opportunismo a detrimento del buon funzionamento e della longevità di un'organizzazione – soggetta, come visto, al rischio di fallimento- nonché a detrimento di una domanda di stabilità delle attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale da parte della collettività.

6. Centralità delle risorse di capitale e forme societarie di impresa sociale

6.1. Sia pure in un numero più limitato di ipotesi, l'attività di produzione di beni e servizi di utilità sociale può avere nel capitale un fattore strategico, in alternativa o in aggiunta al capitale umano. Tra i settori indicati nell'art. 2 del d. lgs. 155/2006 si può fare riferimento, ad esempio, all'assistenza sanitaria, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla valorizzazione del patrimonio culturale, o ancora ai servizi strumentali alle imprese sociali. Com'è stato notato, in questi settori, le attività di produzione di beni e/o servizi possono comportare notevoli investimenti fissi, o la gestione di risorse con costi anche molto elevati, e possono dar luogo a produzioni di elevato valore aggiunto (Mori, 2008).

Come si è detto, le diverse tipologie di organizzazione, rilevanti per l'analisi economica, si possono distinguere, in primo luogo, in base al criterio di allocazione dei diritti di proprietà alle diverse tipologie di agenti associati all'organizzazione (patron): gli investitori, i lavoratori, i fornitori o i clienti dell'organizzazione, ecc. Un possibile criterio di efficienza nella scelta tra diversi tipi di organizzazione, cioè nella scelta dei patron ai quali attribuire il diritto di proprietà è, come si è detto, quello proposto da Hansmann, consistente nella minimizzazione dei costi di proprietà e dei costi di contrattazione (transazione). Per costi di proprietà s'intendono i costi delle decisioni collettive, i costi di controllo e i costi connessi al rischio. Per costi di contrattazione s'intendono i costi di informazione asimmetrica, di potere di mercato ed i costi legati agli investimenti specifici¹⁶.

In base a questo criterio, l'indicazione prevalente è che, per tutte le attività di produzione di beni e servizi ad alta intensità di capitale, o per le quali il capitale è risorsa critica o strategica, le tipologie giuridico-organizzative più efficienti sarebbero quelle di tipo societario. L'impresa di tipo capitalistico, nella quale il diritto di proprietà è attribuito all'investitore, emergerebbe dunque come opzione più efficiente, prevalentemente – ma non esclusivamente - per le attività produttive nelle quali il capitale costituisce un fattore produttivo strategico.

In questo paragrafo si valuterà se questa prescrizione trovi riscontro anche nel caso delle attività commerciali con finalità di utilità sociali, nelle quali il capitale è risorsa critica. Il nostro interesse, pertanto, ricade soprattutto sulle società di capitali, con l'obiettivo di verificare in che misura l'opzione di questa forma organizzativa per svolgere attività di impresa sociale è un'opzione efficiente, anche considerando i vincoli e le prescrizioni di governance previsti dal d.lgs. 155/2006: (i) divieto di distribuzione degli utili (art. 3), (ii) principio della porta aperta (art. 9), (iii) forme di coinvolgimento nelle decisioni dei lavoratori e dei destinatari dell'attività (art. 8).

¹⁵ art. 12 Decreto legislativo 24/03/2006, n. 155

¹⁶ Si offre delucidazione sulla natura dei costi rinviando ad Hansmann per maggiori approfondimenti. **A) Costi di contrattazione** : A. 1) **Potere di mercato** -s'intende la condizione di monopolio vantata dall'impresa nei riguardi di qualche contraente per cui è conveniente assegnare a questi la titolarità. A. 2) Investimento specifico- s'intende la condizione di monopolio generata da un investimento specifico. A. 3) Informazione asimmetrica : vantaggio informativi nei confronti di un contraente che rendono conveniente assegnargli la titolarità. **B) Costi di proprietà**: B. 1) Costi di controllo manager : costi d'influenza e di monitoraggio operato managers. B. 2) Costi di decisioni collettive : i costi per raggiungere un consenso. B. 3) Assorbimento del rischio: connessi alla variabilità del reddito d'impresa, individuano soggetti capaci di assorbire il rischio meglio di altri in base alla diversificazione del loro reddito.

6.2. Nelle organizzazioni di tipo capitalistico, tra le quali rientrano le società, il diritto di proprietà è attribuito agli associati che apportano all'organizzazione le risorse di capitale, cioè agli investitori (o capitalisti). Quando le risorse di capitale sono rilevanti, la scelta di questo tipo di organizzazione risulta più efficiente per una serie di fattori che riguardano prevalentemente i costi connessi all'esercizio del diritto di proprietà, consistente, come si è detto, in un diritto di controllo sull'organizzazione ed in un diritto ad appropriarsi del residuo. Tra essi i più rilevanti sono: (i) un maggiore incentivo all'esercizio efficiente del controllo sull'organizzazione, in ragione della possibilità di appropriarsi del residuo, (ii) una minore propensione a comportamenti rischiosi di impresa suscettibili di compromettere il valore del capitale, (iii) la possibilità di differenziare il rischio, differenziando l'investimento (Hansman,1980,1988,1990, Milgrom, Roberts,1994).

Si tratta di valutare in che misura questo schema di ragionamento sia applicabile anche nel caso di attività di impresa sociale in forma societaria. Ciò tenendo conto del fatto che il principale elemento di specificità di un'organizzazione di tipo societario che svolga attività di impresa sociale, è costituito dal vincolo di non distribuzione degli utili previsto dall'art 3 del d. lgs. 115/2006. Ne consegue, a nostro avviso – analogamente a quanto avviene nelle altre forme di organizzazione non profit - l'iscrizione di contratti attraverso i quali allocare in testa agli investitori/capitalisti di un diritto reale d'uso dell'organizzazione, non del tutto corrispondente ad un pieno diritto di proprietà. La natura non profit dell'organizzazione comporta, infatti, che del diritto di proprietà, pur permanendo il diritto di controllo, venga a meno il diritto ad appropriarsi del residuo. Ciò determinerebbe il venir meno del principale incentivo ad esercitare un controllo efficiente sull'organizzazione, generando pertanto inefficienza organizzativa.

Il punto merita, tuttavia, di essere approfondito. A ben guardare, nel caso di un'organizzazione societaria che svolga attività di impresa sociale, l'investitore/proprietario non può essere equiparato ad un donatore – come, ad esempio, nel caso delle fondazione – come pure è stato proposto (Mori,2008). Egli effettua, invece, un vero e proprio investimento di capitale in un'organizzazione che svolge un'attività di natura commerciale con finalità di utilità sociale. In presenza di un vincolo sulla distribuzione degli utili, si tratta di chiarire dunque quale siano i possibili “rendimenti attesi” dell'investimento effettuato.

Il tema è in realtà assai complesso e riguarda in primo luogo il problema della compatibilità tra finalità e comportamenti non egoistici degli agenti ed esercizio di attività di impresa, che esula dagli obiettivi di questo lavoro. E' sufficiente rilevare a riguardo che, com'è stato notato, nella realtà operano “ imprenditori che pongono in cima alla propria struttura di preferenze quella di lavorare in un'impresa centrata sul principio di reciprocità, da cui traggono un modo di organizzazione del processo produttivo basato sulla mutua fiducia, sul senso di equità, sul rispetto delle soggettività. E vi sono imprenditori che invece preferiscono organizzare il lavoro in modo anonimo e impersonale e per i quali il rispetto delle norme di legge è un vincolo e non un argomento della loro funzione obiettivo”(Zamagni,2006). Così è altrettanto possibile ipotizzare la figura di imprenditori/filantropi - o investitori/filantropi - i quali preferiscono impiegare i propri talenti e le proprie risorse di capitale per dare vita ad un'impresa sociale anziché ad una impresa capitalistica e destinare poi i profitti ottenuti ad obiettivi di utilità sociale(Zamagni,2006).

E' quindi rilevante provare a definire i possibili argomenti della funzione obiettivo dell'investitore/filantropo, allo scopo di individuare i rendimenti attesi dell'investimento in un'attività di impresa sociale. A riguardo è stata formulata l'idea che tra gli argomenti della funzione obiettivo di un investitore/filantropo, entrino almeno due elementi: (i) il conseguimento dei risultati, in termini di realizzazione delle finalità di utilità sociale perseguite, (ii) la preservazione del valore del capitale investito (Amendola, Troisi, 2008). Il primo elemento attiene all'efficacia, il secondo elemento attiene all'efficienza della gestione dell'attività di impresa sociale. Su tali basi si può ragionevolmente argomentare che il rendimento atteso dell'investimento in un'attività di impresa sociale sia la realizzazione di una specifica finalità utilità sociale, dalla quale

deriva uno specifico rendimento sociale¹⁷. Ne consegue che, nelle organizzazioni societarie che esercitano attività di impresa sociale, il diritto reale d'uso dell'organizzazione si articola in realtà in: (i) un diritto di controllo sull'organizzazione, ma anche in (ii) un diritto al rendimento sociale dell'attività di impresa sociale; ciò nel senso che gli investitori/proprietari avrebbero una sorta di diritto ad incassare i dividendi sociali derivanti dalle attività realizzate¹⁸.

Se questo è vero, allora anche nelle organizzazioni di tipo societario che svolgono attività di impresa sociale, non vengono meno i meccanismi di incentivo all'esercizio del controllo sull'organizzazione, dal momento che all'incentivo del profitto in una organizzazione societaria non profit si sostituirebbe l'incentivo del rendimento sociale dell'investimento. In entrambi i casi, sul presupposto che il capitale sia fattore strategico, sarebbe efficiente attribuire la proprietà agli investitori.

Per le conseguenze che ne derivano, può essere, inoltre, rilevante considerare le possibili diverse articolazioni dell'interesse che gli investitori/filantropi possono nutrire per il rendimento sociale del loro investimento in un'attività di impresa sociale. E' possibile ipotizzare a riguardo che, oltre alla preservazione del valore del capitale investito, gli investitori/filantropi siano interessati, alternativamente:

(i) alla realizzazione di una data finalità di utilità sociale, dalla quale può derivare un rendimento sociale specifico;

(ii) alla realizzazione di una finalità di utilità sociale purchessia, dalla quale può derivare un rendimento sociale generico.

Si tratta di una differenza non irrilevante, perché nel primo caso l'investitore/filantropo, non essendo indifferente allo specifico obiettivo di utilità sociale perseguito – ad esempio sviluppare la ricerca in uno specifico campo della medicina - non ha interesse a differenziare il suo investimento. Nel secondo caso, invece, essendo indifferente al tipo di finalità di utilità sociale perseguito, può differenziare l'investimento, allo scopo di minimizzare il rischio (Amendola, Troisi, 2008).

Questa circostanza, a nostro avviso, ha una particolare importanza, se si tiene conto del fatto che una organizzazione di tipo societario preposta allo svolgimento di un'attività commerciale, sia pure con finalità di utilità sociale, è, come tale, soggetta al rischio di fallimento. Rischio che viene assunto dall'investitore/proprietario nella misura dell'investimento realizzato. Ne consegue che, quando l'investimento è finalizzato a perseguire una finalità sociale specifica, il rischio connesso alla perdita del capitale in caso di fallimento è maggiore e quindi maggiore dovrebbe essere l'incentivo ad esercitare il controllo sull'organizzazione.

6.3. La scelta operata dal legislatore d'inclusione delle forme di società capitalistiche attraverso le quali svolgere attività commerciali di produzione di beni e servizi d'interesse generale con obiettivo di utilità sociale, in cui il capitale sia fattore strategico ed in assenza di distribuzione degli utili, risulta perciò essere una scelta efficiente se i contratti di associazione allocano i diritti di cui si è discusso in capo ad un investitore filantropo.

Si tratterà, come detto, di forme d'impresa di beni e/o servizi di utilità sociale che comportano la gestione di risorse con costi elevati e producono output di alto valore, una forma d'impresa dove, per la natura dell'attività, l'efficienza economica è rilevante e va affrontata con le modalità dell'impresa capitalistica ed i contratti costitutivi dell'organizzazione preposta a tale attività devono, per essere efficienti, privilegiare soggetti che possano finanziare l'economicità dell'attività e supportare la stabilità dell'organizzazione.

Anche per queste forme d'impresa capitalistica il legislatore prevede forme di partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'organizzazione, per cui i contratti di lavoro subordinato comportano,

¹⁷ In realtà, come è stato evidenziato e come si vedrà più avanti, la questa nozione di rendimento può essere ulteriormente articolata (Amendola, Troisi, 2008).

¹⁸ Dividendi, sia in termini di soddisfazione per il raggiungimento delle finalità di utilità sociale in sé, sia in termini di ricaduta positiva di immagine, sia in termini di eventuali externalità positive che possono generarsi su altre attività economiche nelle quali l'investitore/proprietario sia impegnato.

come si era già detto a proposito delle associazioni, un ampliamento della zona d'indifferenza (Simon,1947) alla titolarità di un diritto di remunerazione e di partecipazione alle decisioni contro il dovere di prestazione lavorativa. Anche qui, valgono perciò le stesse considerazioni a proposito del valore incentivante del diritto di partecipazione in termini di allineamento degli obiettivi individuali agli obiettivi collettivi.

Si offrono infine brevi spunti di riflessione circa la possibilità di ricorrere a forme di organizzazione del lavoro in cui, in base alla natura dell'attività, il capitale e le risorse umane rappresentino entrambi fattori strategici, per cui i contratti associativi che l'organizzazione stila sono rivolti sia a riconoscere diritti reali di uso dell'organizzazione attraverso cui dare enfasi al ruolo ed alle attività delle risorse umane, sia diritti reali attraverso cui garantire il corretto impiego del capitale.

Un contratto con queste caratteristiche potrebbe riconoscere un diritto di controllo ed un diritto di partecipazione alle decisioni più incisivo del diritto di controllo affidato all'investitore filantropo in una società capitalistica. La maggiore incisività potrebbe dipendere dall'ampliamento delle materie su cui esercitare il diritto di decisione e dalla indelegabilità dello stesso ed altrettanto si potrebbe ipotizzare per gli spazi del diritto al controllo. Un modello organizzativo ideale in cui il ruolo delle risorse umane è strategico, anche nell'attività di gestione, fa riferimento ad un assetto sociale numericamente ridotto, dove, appunto, un esiguo numero di soci-investitori conferisce un "non ingente" capitale di dotazione volto alla realizzazione di un obiettivo di utilità sociale. A numeri ridotti essi svolgono, naturalmente, un ruolo determinante nell'adozione delle attività di gestione strumentali al raggiungimento di quella utilità sociale da cui deriva il rendimento sociale atteso. A numeri ridotti, inoltre, la possibilità di definire un obiettivo comune è più certa, essendo ovvia la minimizzazione dei costi di coordinamento legati al controllo ed alle decisioni. Il modello organizzativo ideale non trova però nella legge adeguata ratifica: ricordiamo, infatti, la vigenza del principio della porta aperta tra le caratteristiche di governance imposte dalla legge per le organizzazioni che svolgono attività d'impresa sociale.

Di certo, invece, un contratto associativo in questo contesto organizzativo, deve e può riconoscere, per il ruolo investito dal capitale in queste organizzazioni, il diritto al rendimento sociale dell'investimento analogo a quello previsto per l'investitore -filantropo nelle società di capitali.

Deve, però, altrettanto riconoscere, in caso di insolvenza e dunque di fallimento, essendo risorse strategiche sia il capitale che le risorse umane, costi di rischio più elevati, legati non solo alla possibile aggressione del patrimonio sociale, ma anche, se pure in subordine, all'aggressione del patrimoni individuali.

A costi di rischio così elevati a fronte della possibilità di un rendimento sociale, o comunque più elevati di quelli sopportati dal socio filantropo nella società di capitali ed in assenza di diritti reali di uso delle organizzazioni che sappiano dare, nel contratto associativo, enfasi al ruolo delle risorse umane, non sembra corrispondere una forma di organizzazione del lavoro efficiente.

7. Conclusioni

Vogliamo a questo punto offrire un quadro di sintesi di questo lavoro.

Riproponiamo perciò la domanda postaci nelle prime righe di questo lavoro: la possibilità di utilizzo di tutti gli enti del libro I e del libro V per lo svolgimento di attività commerciale di utilità sociale consente di accedere a tipologie giuridiche indiscriminatamente efficienti? La piena libertà di forma organizzativa sta a significare piena fungibilità delle tipologie giuridiche utilizzabili secondi i criteri dell'efficienza? Secondo la nozione di efficienza in questo lavoro proposta, sono, dunque, tutte le tipologie giuridiche fondate su contratti capaci di allocare in maniera efficiente diritti diversi ad agenti diversi?

Operando una distinzione tra attività economiche non profit, volte al perseguimento di obiettivi di utilità sociale in cui il fattore strategico è il lavoro rispetto ad attività economiche non profit, volte al perseguimento di obiettivi di utilità sociale in cui il fattore strategico è il capitale siamo giunti alle conclusioni che seguono.

La scelta tra i vari tipi di organizzazione attraverso cui esercitare un'attività commerciale che persegua una finalità di utilità sociale in cui la risorsa strategica è il lavoro ed in cui non sono distribuiti gli utili sembra orientarsi verso la forma collettiva di organizzazione del lavoro come forma elettiva, trascurando forme associative di natura diversa.

Perciò in una possibile graduatoria di forme associazionistiche del lavoro efficienti alle condizioni di cui si è discusso si ritiene che i) la cooperativa sociale forma elettiva ii) l'associazione non riconosciuta forma meno efficiente (la sopportazione del rischio della perdita dei mezzi di produzione è limitata ma almeno presente) iii) l'associazione riconosciuta forma organizzativa inefficiente.

La scelta tra i vari tipi di organizzazione attraverso cui esercitare un'attività commerciale che persegua una finalità di utilità sociale in cui la risorsa strategica è il capitale, in assenza di distribuzione degli utili ricade sulla forma societaria di tipo capitalistico, in cui all'investitore tradizionale va sostituito un investitore filantropo interessato al rendimento sociale dell'investimento.

Maggiori difficoltà di configurazione pone, per ragioni d'individuazione di un contratto che sappia allocare efficientemente diritti reali di uso dell'organizzazione, il caso di una forma organizzativa quale la forma societaria a base personale in cui sia il capitale che le risorse umane svolgono un ruolo strategico.

BIBLIOGRAFIA

- Alchian A. and Demsetz H (1971), Production, Information Costs and Economic Organizations in "American Economics Review", 62, pp.772-795.
- Amendola A. Troisi R.(2004), Enti non profit, tipologie ed opzioni organizzative, Discussion Paper n. 89 CELPE (Centro di Economia del Lavoro e di Politica Economica), Università degli studi di Salerno.
- Amendola A.(2007), Teoria dell'impresa e impresa sociale in "Atti del I Colloquio scientifico sull'impresa sociale", Napoli .
- Amendola A. Troisi R.(2008), "Teoria dell'impresa ed impresa sociale" in Comacchio - Pontiggia,(a cura di) L'organizzazione fa la differenza ?, Maggioli editore, Milano.
- Ben-Ner A. (1986), "Non-profit Organisations: Why Do They Exist in Market Economies?", in Rose-Ackerman, S. (eds), The Economics of Non-profit. Institutions, chapter 5, pp. 94-113, Oxford University Press, New York Institutions.
- Borzaga C. (2000), Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociali, Fivol,Roma.
- Borzaga C. (2003), "L'analisi economica delle organizzazioni non profit: teorie, limiti e possibili sviluppi", in C. Borzaga, M. Musella (a cura di), Produttività ed efficienza nelle organizzazioni non profit, Lavis (TN).
- Brosio G. (1995), Introduzione all'economia dell'organizzazione, Roma
- Coase R. (1960), The Problem of Social Cost, in "Journal of Law and Economics", pp.1-44.
- Coase R. (1937), The Nature of the Firm, in "Economica", vol IV pp. 386-405.
- Grandori A. (1999), Organizzazione e comportamento economico, Bologna
- Hansmann H. (1980), The Role of Nonprofit Enterprise in "The Yale Law Journal" Vol. 89, pp. 835-901.
- Hansmann H (1988), Ownership of the Firm in "Journal of Law, Economics & Organization", Vol. 4, No. 2 pp. 267-304.
- Hansmann H (1990), When Does Worker Ownership Work? ESOPs, Law Firms, Codetermination, and Economic Democracy in "The Yale Law Journal" Vol. 99, pp. 1749-1816.
- Knight FH (1921), Uncertainty and Profit, Houghton Mifflin Company, New York.
- Marx K. (1867), Das Kapital, Kritik der politischen Oekonomie, Otto Meissner, (trad. it., Il Capitale, Critica all'economia politica, Torino, 1975)
- Milgrom P. and Roberts J.,(1994), Economia , organizzazione, management, Bologna.
- Mori P.A. (2008), Economia della cooperazione e del non-profit, Carocci Editore(in corso di pubblicazione), Roma.
- Musella M. Troisi R., La relazione tra azione motivazione e sistema delle ricompense nelle cooperative sociali, in "Atti del I Colloquio scientifico sull'impresa sociale", Napoli.
- Olson M. (1973), The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups in "Social forces", Vol.52, N.1.
- Ortmann G. (1996), "Modern Economic Theory and the Study of Non-profit Organizations:Why the Twain Shall Meet", in Non-profit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 25, n. 4, pp. 470-484.
- Ouchi W. (1979), "A conceptual framework for the design of organization control mechanism" in Management Science, September, 833-848.
- Pettinò S., (1999).Legislazione tributaria ed enti non profit, Working Paper n. 8 Issan
- Salamon R., Aneheir H. (1997), Defining the non profit sector across national analysis, Manchester.
- Simon, H.A. (1947),. Administrative Behavior,. New York, NY: Macmillan.
- Williamson O. (1980), "The Organization of work: a comparative institutional assessment", in Journal of Economics behaviour and organizations, I 5-38.
- Zamagni S.(2006),"Dalla filantropia d'impresa all'imprenditorialità sociale" East, 6, 2006, pp. 68-75.

