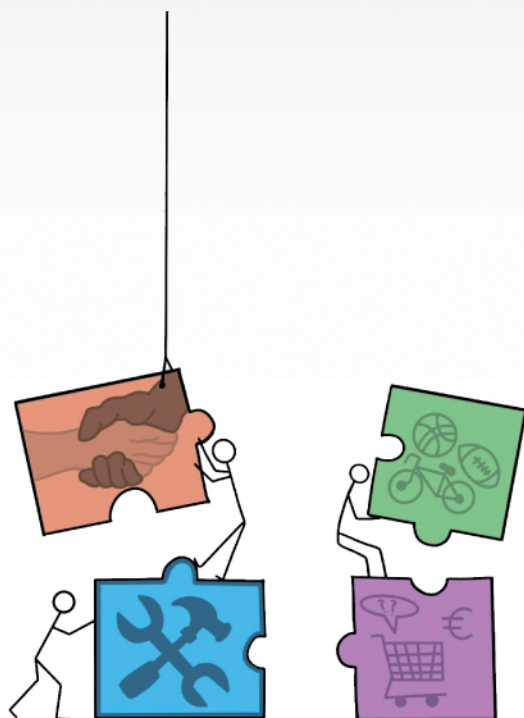


WELFARE, ECONOMIA SOCIALE E SVILUPPO

Collana diretta da MARCO MUSELLA

Francesco Amati - Salvatore D'Acunto - Marco Musella

Economia politica del Terzo settore



G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

Il *Terzo settore* è un “pezzo” di dimensioni assai significative della struttura produttiva della gran parte dei Paesi ad industrializzazione avanzata. Secondo le stime più recenti del fenomeno, in Italia le organizzazioni produttive appartenenti al settore producono il 4.3% del PIL e danno lavoro a quasi 845.000 persone (il 3.6% dell’occupazione complessiva), a cui si aggiungono gli oltre 5 milioni di persone che svolgono attività di volontariato. Numeri importanti, soprattutto se valutati in una prospettiva diacronica: la crescita del settore nell’ultimo ventennio è stata infatti di dimensione significativa, a dispetto di un ambiente reso decisamente ostile dalla prolungata crisi economica. Altrettanto rilevanti i “numeri” registrati dal settore in altri contesti nazionali: nell’Unione Europea operano complessivamente 2.8 milioni di imprese e organizzazioni riconducibili al Terzo settore, una rete capillare di realtà al servizio dei beni comuni e del welfare che dà lavoro retribuito a circa 13.6 milioni di persone (Istat, 2017).

In parallelo con questa crescita dimensionale, il fenomeno è diventato oggetto di attenzione sempre maggiore da parte degli analisti di scienze sociali e da parte dei poteri pubblici. Al Terzo settore viene dedicata una sempre più imponente attività convegnistica, vengono pubblicati saggi, monografie, addirittura riviste specializzate. Anche lo sforzo di regolamentazione del fenomeno da parte dei pubblici poteri è di dimensioni significative. Nel nostro Paese, nell’ultimo ventennio, l’attivismo normativo da parte del legislatore nei confronti del Terzo settore è stato quasi frenetico. Dopo gli interventi del 1997 e del 2006, con cui erano state disegnate rispettivamente le figure della ONLUS e dell’*impresa sociale*, ci troviamo oggi nel mezzo di un ennesimo tentativo di razionalizzazione normativa. Con la legge n. 106/2016, le Camere hanno infatti delegato il Governo a mettere mano ad una riforma complessiva del Terzo settore. Al momento in cui scriviamo, i tasselli di questa complessa opera di riordino stanno andando gradualmente a riempire le caselle vuote, e ci sembra pertanto il momento propizio per domandarci quali sia l’identità dell’universo che sta emergendo all’esito di questa tumultuosa dinamica e quali i binari lungo cui la riforma in itinere sembra volerla incanalare.

Ma cos'è di preciso il Terzo settore, e qual è il motivo del grande interesse che riscuote tra gli studiosi di scienze sociali e tra le autorità di *policy*? Sulla definizione del fenomeno avremo modo di diffonderci con dettaglio nel testo, ma è opportuno cominciare sin da adesso a tracciare qualche linea di demarcazione in grado di farci da “bussola” in questo percorso. Al riguardo, può essere utile partire da una constatazione di natura empirica: nella storia del capitalismo, il ruolo più rilevante dal punto di vista dimensionale nella produzione di beni e servizi è stato svolto, con proporzioni relative variabili nel tempo, da imprese di proprietà privata orientate al profitto e da organizzazioni produttive di proprietà pubblica. Di conseguenza, la teoria economica ha tradizionalmente orientato la sua “lettura” del fenomeno della produzione attorno a questa dicotomia. I manuali di microeconomia sono in gran parte rassegne dettagliate dei tipici problemi “strategici” con cui imprese di proprietà privata che ambiscono a massimizzare i ritorni economici a vantaggio dei proprietari si confrontano quotidianamente: quanto produrre, con quale tecnica produttiva, a quali prezzi cedere le merci prodotte, ecc. E continuando a sfogliare il manuale, prima o poi ci si imbatte sicuramente in una sezione in cui, partendo dalla ben nota dimostrazione di Samuelson dell'impossibilità di produrre in forma di *merce* beni e servizi caratterizzati da *non escludibilità* e *non rivalità* (comunemente noti come *beni pubblici*), si argomenta la necessità che il sistema produttivo sia completato da organizzazioni di offerta a differente statuto organizzativo-motivazionale, finanziate dal prelievo coattivo a carico dei cittadini, e quindi necessariamente emanazione di una autorità sovraordinata alla comunità.

Secondo la ricostruzione fornita dalla teoria economica *mainstream*, la varietà morfologica delle organizzazioni produttive si ridurrebbe a questa rozza dicotomia: da un lato imprese di proprietà privata orientate al profitto, dall'altro organizzazioni emanazione di istituzioni rappresentative della comunità e dotate, in virtù di questo rapporto di rappresentanza, di poteri prelievo forzoso nei confronti dei suoi membri. Al fondo di questa rappresentazione “dualistica” dell'articolazione delle forme organizzative, del resto, c'è la elementare constatazione che – in un mondo composto da individui “egoisti” quali quelli postulati dal paradigma della teoria economica – ci sarebbero due soli modi per motivare gli individui ad impiegare capitali in un'attività d'impresa: alletterarli con la prospettiva di un guadagno oppure coartarli. *Tertium non datur*. Chi rischierebbe i propri capitali senza la prospettiva di un guadagno o senza essere costretto a farlo? La teoria economica ortodossa ha una risposta secca: *nessuno*.

Ma osservando con attenzione il nostro mondo, si scopre invece che un *tertium* esiste eccome: una realtà di dimensioni niente affatto insignificanti, fatta

di organizzazioni produttive di forma variegata, ma irriducibili allo schema dicotomico proposto dalla interpretazione ortodossa del sistema produttivo: organizzazioni espressione di libera iniziativa di gruppi di individui, governate con regole democratiche e spontaneamente vincolatesi a non distribuire i profitti eventualmente realizzati nella loro attività. Quindi insuscettibili di collocazione nella parte del campo di gioco occupato dall'impresa *profit* (non possono distribuire gli utili), così come in quella occupata dal settore pubblico (non sono emanazione di autorità sovraordinate alla comunità). Irriducibili ai modelli organizzativi tradizionali. "Terze", come suggerisce appunto la nomenclatura diventata di uso comune.

Questa premessa dovrebbe chiarire il motivo della capacità del Terzo settore di catalizzare l'interesse degli studiosi sociali: il Terzo settore è la testimonianza vivente della più imbarazzante delle eresie economiche. A volte i capitali vengono impiegati in attività produttive a dispetto del fatto che non fruttino guadagni, nonché a dispetto dell'assenza di meccanismi coercitivi. Un bel problema per l'approccio epistemologico egemone nelle scienze sociali, tutto imperniato sull'ipotesi antropologica che vuole gli individui ossessivamente intenti a valutare l'effetto in termini di benessere individuale delle opzioni alternative disponibili e a scegliere l'opzione in grado di fornirgli il livello di benessere più elevato (ipotesi dell'*homo oeconomicus*). Di conseguenza il Terzo settore rappresenta una "sfida" stimolante: sia per gli studiosi che aderiscono a quell'approccio, e che quindi hanno il problema di conciliare la sua esistenza e vitalità con la descrizione convenzionale degli individui come guidati dalla presunta natura "egoista"; sia per gli studiosi critici nei confronti di quell'approccio, che invece trovano nell'espansione del Terzo settore conferme al proprio scetticismo e stimoli alla ricerca di modelli descrittivi del comportamento umano meno grossolani.

Ma le osservazioni precedenti valgono anche a chiarire il motivo dell'attenzione ricevuta nell'ultimo ventennio dal Terzo settore da parte delle autorità di *policy*. Il controllo che le autorità di governo esercitano sulle variabili micro e macroeconomiche di riconosciuta rilevanza collettiva fa in gran parte leva sul potere di orientare il comportamento delle organizzazioni produttive. Ovviamente questo potere si esercita con una certa facilità quando le organizzazioni in discorso sono di proprietà pubblica, perché in tal caso è sufficiente la mera trasmissione di direttive. Ma anche nell'ipotesi che si tratti di imprese di proprietà privata orientate a finalità lucrative, le autorità di governo dispongono in realtà di strumenti assai penetranti per indirizzarne l'attività, come ad esempio gli incentivi fiscali e monetari. Tuttavia, tutta questa strumentazione è stata progettata per essere applicata a soggetti "sensibili" alle lusinghe dei

guadagni economici oppure ai “comandi” di un’ autorità sovraordinata, e quindi non è affatto detto che essa funzioni anche quando il destinatario degli impulsi è un’ organizzazione a statuto giuridico-motivazionale diverso, come un’ organizzazione di Terzo settore. È quindi inevitabile che i *policy-makers* abbiano dovuto progettare una strumentazione diversa, cucita sulle organizzazioni di Terzo settore e adatta a valorizzarne le specifiche potenzialità in ordine al raggiungimento di finalità pubbliche.

Sulle prospettive di sviluppo del Terzo settore si gioca probabilmente una partita importante per le nostre comunità. Veniamo da un ventennio in cui le aspettative di progressiva diffusione del benessere materiale che avevano accompagnato la globalizzazione sono state drammaticamente disattese. L’ economia globale è stata interessata da un’ instabilità di violenza inusitata, per poi incamminarsi nella palude di una stagnazione di cui non si vede la fine. L’ Occidente industrializzato ha sperimentato una caduta verticale dei tassi di crescita e un drastico aumento dei tassi di disoccupazione. Le disuguaglianze sociali sono andate approfondendosi, decretando l’ esclusione di masse imponenti di popolazione dai benefici del capitalismo. Governi ormai sistematicamente assoggettati al ricatto della “fuga” delle attività economiche dai territori su cui esercitano sovranità hanno di fatto cancellato il tema dell’ esclusione sociale dalla propria agenda politica. È quindi giocoforza che nell’ opinione pubblica si guardi al Terzo settore come ad uno dei pochi residui agenti di contrasto al processo di regressione delle istanze democratiche ed egualitarie che hanno segnato la storia del XX secolo.

Questo testo ha l’ obiettivo di fare il punto sullo stato del dibattito. La prospettiva di analisi è quella dell’ economia politica, anche se gli autori sono profondamente consapevoli dei limiti connessi allo statuto epistemologico della disciplina (e in particolare all’ ipotesi dell’ *homo oeconomicus*) e di conseguenza non disdegnano di integrare la loro strumentazione con prospettive analitiche mutate da altre scienze sociali. Ovviamente, non rientra tra gli scopi del volume proporre soluzioni organiche ed esaustive ai complessi problemi connessi all’ interpretazione teorica e all’ analisi empirica del fenomeno del Terzo settore. Si cercherà invece di: (a) fornire al lettore le nozioni base di microeconomia necessarie ad interpretarne il funzionamento; (b) ricostruirne il ruolo giocato nell’ economia dei Paesi occidentali nella complessa transizione da un modello di allocazione delle risorse a forte centralizzazione a modelli in cui l’ allocazione è fondamentalmente governata dai prezzi di mercato; (c) offrire una panoramica del quadro normativo che ne regola il funzionamento nel nostro Paese.

Ci sembra a questo punto giunto il momento di raccontare l’ articolazione tematica del volume. La prima parte (*I fondamenti economici del Terzo settore*) pro-

va a ricostruire il percorso svolto dalla teoria economica nel tentativo di spiegare i fattori che permettono al Terzo settore di ritagliarsi uno spazio nelle moderne economie di mercato, sgomitando con organizzazioni di offerta apparentemente più adatte alla competizione per accaparrarsi clientela e risorse produttive. Scendendo più in dettaglio, nel capitolo 1 si analizza il rapporto delle organizzazioni di Terzo settore con la domanda degli utenti. Il percorso narrativo ruota attorno ai pionieristici contributi di Weisbrod (1977) e Hansmann (1980), i primi studiosi a evidenziare i vantaggi comparati di tali organizzazioni nel rispondere ad alcuni “bisogni” che imprese a proprietà “capitalistica” ed organizzazioni emanazione del settore pubblico sembrano avere serie difficoltà ad intercettare. Nel capitolo 2 si sposta invece l’attenzione sul “lato dell’offerta” e si prova a valutare, a partire dalla rassegna di alcuni *topoi* classici della letteratura sul tema, se il Terzo settore sia destinato a soffrire di un irrimediabile *gap* in termini di efficienza produttiva rispetto alle organizzazioni a *governance* capitalistica, come molti autorevoli studiosi hanno sostenuto, oppure possa far leva su meccanismi peculiari con cui attrarre nella propria orbita lavoratori con elevati livelli di qualificazione professionale e motivarli adeguatamente all’impegno. Nel capitolo 3 si analizza quello che, alla luce del dibattito, sembra essere il nodo che condiziona in maniera più significativa la crescita del Terzo settore, vale a dire l’approvvigionamento delle risorse finanziarie.

La seconda parte del volume (*Il Terzo settore come soggetto delle politiche sociali. Dalla crisi del Welfare State alla Riforma del 2016*) è dedicata al racconto della parabola evolutiva del Terzo settore nell’ultimo cinquantennio di storia, nel tentativo di evidenziarne sia i tratti comuni a tutti i Paesi occidentali, sia le peculiarità relative al nostro Paese. Più in particolare, nel capitolo 4 si racconterà come, a cavallo tra gli anni ’70 e ’80 del secolo scorso, le radicali trasformazioni intervenute nelle economie e nelle società occidentali, rivelando l’obsolescenza del modello di risposta ai bisogni sociali (il *Welfare State*) fino a quel momento egemone, abbiano aperto al Terzo settore spazi di agibilità prima inimmaginabili; e come, nel trentennio successivo, il modello del *Welfare mix*, che ne aveva ereditato le funzioni, pur consacrando il Terzo settore come soggetto centrale delle politiche sociali, ne abbia in gran parte distorto l’ispirazione culturale e ideale e mortificato le energie. Il capitolo 5 prova invece a ricostruire l’evoluzione normativa che ha accompagnato la crescita del fenomeno in Italia e a fornire un quadro quanto più possibile esauriente del nuovo assetto giuridico-organizzativo emerso all’esito della riforma del 2016. Infine, nel capitolo 6 si fornirà un quadro quantitativo della presenza del Terzo settore in Italia alla luce dei dati delle più recenti rilevazioni Istat, con un *focus* sul mondo del volontariato e su quello dell’impresa sociale.

Questo libro è l'esito di un lungo percorso di riflessione comune, maturato attraverso esperienze di natura variegata (ricerca, formazione, progettazione politico-istituzionale, consulenza professionale, esperienze nell'associazionismo e nel volontariato). I contenuti sono stati discussi collegialmente, ma il collettivo ha delegato a Salvatore D'Acunto la stesura materiale dei capitoli 1, 2 e 3, a Marco Musella il capitolo 4 e a Francesco Amati i capitoli 5 e 6.

Ringraziamo Natasha Quadrano per aver letto e utilmente commentato una stesura preliminare di alcuni capitoli del volume. La responsabilità per eventuali errori e/o omissioni è invece esclusivamente a carico degli autori.

Sezione A

I fondamenti economici del Terzo settore

Capitolo I

Alle origini del dibattito. Il Terzo settore come prodotto dei “fallimenti” dello Stato e del mercato

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Le organizzazioni di Terzo settore: questioni definitorie. – 2. Produzione di beni collettivi con preferenze “eccentriche”. – 3. Vincolo alla distribuzione dei profitti e asimmetrie informative. – 4. L’integrazione verticale tra produzione e consumo come soluzione ai problemi di asimmetria informativa. – 5. Conclusioni. – 6. Appendice: il caso dei servizi trasfusionali.

Introduzione

Come si è già anticipato nelle note introduttive, con il consolidarsi e il diffondersi nelle economie ad industrializzazione avanzata della presenza di organizzazioni produttive non riconducibili né alla logica motivazionale del profitto, né allo schema della filiazione da organismi rappresentativi della comunità insistente in un dato contesto territoriale, nella letteratura economica ha cominciato a trovare spazio un serrato dibattito sulla natura di queste organizzazioni e sul ruolo che esse svolgono nelle moderne economie di mercato.

Le prime analisi del fenomeno risalgono agli anni '70 e '80 del secolo scorso, e si contraddistinguono per il fatto di cercare la spiegazione dell'esistenza del Terzo settore nelle difficoltà che le forme “tradizionali” di organizzazione produttiva incontrerebbero nel dare risposta ad alcuni bisogni caratteristici della modernità. In un noto articolo del 1977, Weisbrod fornisce una illuminante caratterizzazione della crescente difficoltà del modello *pubblico* di offerta di servizi collettivi a sintetizzare bisogni che promanano da comunità territoriali a composizione sempre più eterogenea. Qualche anno più tardi, Hansmann (1980) mette invece il *focus* sui tipici problemi che organizzazioni di offerta caratterizzate dall'obiettivo di massimizzare i guadagni dei proprietari in-

contrano nel captare la domanda nei casi in cui la valutazione della qualità dei beni e servizi presenta profili di complessità e induce quindi i consumatori ad una naturale diffidenza. Come vedremo, entrambi gli studiosi abbracciano l'idea che, in questi settori di attività, modelli "atipici" di impresa, caratterizzati tendenzialmente dall'assenza di finalità lucrative e dall'autonomia rispetto agli organismi espressione delle istanze "generali" della comunità, abbiano finito per esibire una maggiore adattabilità al contesto e quindi per acquisire, per via di "selezione naturale", una consistenza numerica via via più rilevante.

In questo capitolo si tenta di ricostruire questa fase, in un certo senso "pionieristica", del dibattito sulla natura e sul ruolo del Terzo settore. A tale scopo sarà ovviamente necessario fornire al lettore a digiuno di conoscenze specifiche alcune informazioni preliminari relative alla classificazione delle organizzazioni produttive di cui si farà estensivo uso nella trattazione, e più in particolare precisare quali siano le caratteristiche delle organizzazioni di Terzo settore (d'ora in avanti OTS) che le distinguono dalle organizzazioni produttive di natura "capitalistica" e dalle imprese a proprietà pubblica (§ 1).

Seguono due sezioni dedicate rispettivamente ai tipici problemi della produzione di beni e servizi collettivi in comunità caratterizzate dall'eterogeneità delle preferenze dei relativi membri (§ 2) e ai "fallimenti del mercato" caratteristici in alcuni settori di attività produttiva in cui, tra proprietari dell'organizzazione produttiva e altre categorie di soggetti interessati a titolo variegato alla sua attività (consumatori e fornitori dei fattori produttivi) sussistano sostanziali *asimmetrie informative* (§ 3). In queste due sezioni si discute l'idea, affermata nella fase pionieristica del dibattito, secondo cui la nascita e la diffusione di modelli di organizzazione produttiva imperniati sul vincolo della non lucratività sarebbero fundamentalmente il risultato di una sorta di vantaggio competitivo di cui tali organizzazioni godrebbero, in certi particolari settori di attività, nei confronti dei modelli di impresa tradizionali. Nel § 4 si completa questa rassegna con l'analisi di una particolare soluzione organizzativa al problema dell'asimmetria informativa tra proprietari e consumatori, vale a dire il modello della cooperativa dei consumatori.

Infine, nel § 5 si fa il punto dei risultati analitici raggiunti dalla letteratura negli anni '70 e '80, provando a storicizzare la portata del loro contributo alla comprensione del fenomeno e a individuare le questioni lasciate irrisolte, su cui si sarebbero concentrate negli anni successivi le attenzioni degli studiosi.

I. Le organizzazioni di Terzo settore: questioni definitorie

Il primo problema da affrontare per lo studio del Terzo settore consiste evidentemente nel delimitare l’oggetto di analisi. Non si tratta, contrariamente a quanto potrebbe sembrare, di una questione banale: l’universo delle OTS si presenta infatti estremamente variegato rispetto alla dimensione spaziale, ed i confini del settore finiscono inevitabilmente per riflettere le specificità istituzionali e culturali delle società in cui tali realtà si trovano ad operare. La teoria economica, dovendo misurarsi con un fenomeno che travalica le frontiere delle singole nazioni, è ovviamente costretta ad utilizzare criteri classificatori di carattere “astratto”, che quindi possono divergere da quelli in uso in specifici sistemi normativi. Capita quindi che le categorie teoriche non trovino rispondenza nelle categorie normative, determinando ambiguità circa la linea di demarcazione che separa il Terzo settore dagli altri modelli di organizzazione produttiva. Pertanto, per mettere il lettore in condizione di interpretare correttamente il testo, è essenziale fornire alcune precisazioni concernenti l’oggetto di analisi.

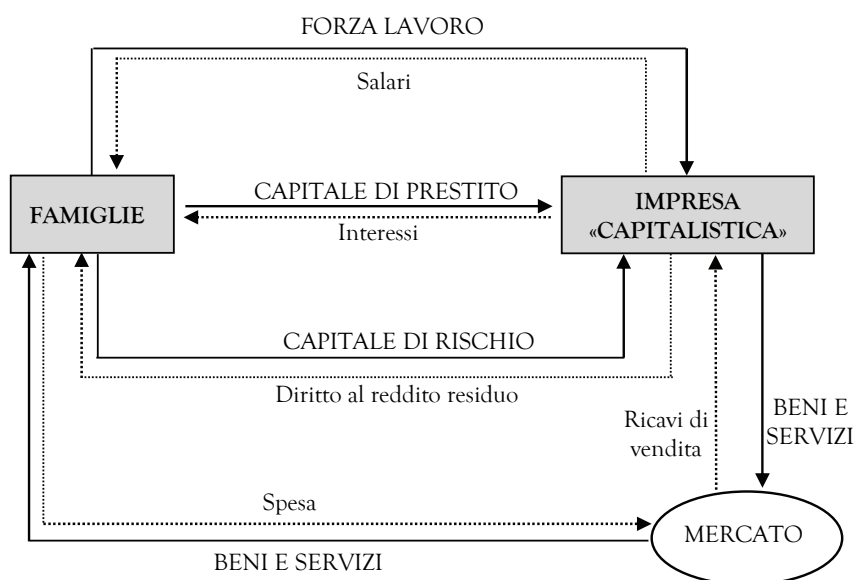
Cosa si intende con l’espressione *Terzo settore*? Cosa caratterizza le OTS rispetto agli altri modelli organizzativi? Nel dibattito teorico, l’espressione “Terzo settore” è usata sostanzialmente per indicare il variegato mondo delle organizzazioni produttive caratterizzate da: (a) natura giuridica privata; (b) divieto alla distribuzione dei profitti ai proprietari. Il primo requisito distingue le OTS dalle organizzazioni emanazione di comunità a carattere “non volontario”, ossia lo stato e le altre comunità a cui si appartiene obbligatoriamente per effetto del mero fatto di risiedere su un territorio, e il cui funzionamento è assicurato da un obbligo a contribuire che si applica coattivamente a tutti gli individui residenti, indipendentemente dall’interesse del singolo ai beni e ai servizi prodotti dall’organizzazione. Il secondo requisito vale invece a distinguere le OTS dalle organizzazioni produttive che vengono in essere per effetto del conferimento volontario di risorse, ma il cui statuto attribuisce a chi le ha conferite il diritto ad appropriarsi (in quota-parte) dei relativi guadagni.

L’universo delle organizzazioni del Terzo settore è quindi sostanzialmente sovrapposto al cosiddetto *non profit*, ed infatti le due espressioni sono in genere usate come sinonimi nella letteratura sull’argomento. Come si vedrà nel capitolo 5, per effetto della recente riforma, nell’assetto normativo nazionale il divieto alla distribuzione dei profitti ai proprietari è stato indebolito per alcuni particolari modelli organizzativi a carattere più tipicamente “imprenditoriale”¹. Questo

¹ Ci si riferisce in particolare all’*Impresa Sociale*, categoria di cui fanno parte di diritto, per effetto dell’art. 1, d.lgs. n. 112/2017 (“Revisione della disciplina in materia di impresa socia-

rilievo potrebbe indurre il lettore a ritenere che l'assimilazione tra Terzo settore e *non profit*, almeno con riferimento al caso italiano, debba ritenersi ormai inattuale. Tuttavia, sebbene attenuati, i vincoli alla distribuzione dei profitti rimangono assai stringenti, e sarebbe facile dimostrare analiticamente che una organizzazione produttiva che può distribuire una percentuale molto limitata degli utili conseguiti tende a comportarsi in maniera sostanzialmente simile ad una che non disponga affatto di questo potere. Pertanto, negli esercizi di comparazione delle modalità di comportamento delle OTS con quelle caratteristiche delle imprese a proprietà *capitalistica* e a proprietà *pubblica*, che rappresentano un po' il "cuore" di questa prima parte del volume, faremo un uso estensivo dei risultati raggiunti dalla letteratura sulle organizzazioni *non profit*.

Figura 1.1. – Il modello di impresa "capitalistica"



Al fine di delineare con maggiore precisione i confini tra i diversi modelli organizzativi che saranno oggetto di questi esercizi, conviene servirsi di una rappresentazione schematica. Nel diagramma di flusso in figura 1.1 si propone

le”), le cooperative sociali. Alle organizzazioni con questa forma giuridica, l’art. 3, comma 3, lett. a), della normativa in oggetto consente, entro certi limiti, la possibilità di distribuire utili e avanzati di gestione ai soci. Sull’argomento ci si soffermerà con maggiore dettaglio nel capitolo 5.

una descrizione molto *standard* del funzionamento dell'impresa a proprietà “capitalistica”: l'organizzazione produttiva vi è rappresentata come una sorta di “scatola” nella quale entrano fattori produttivi (lavoro e capitale) e dalla quale, dopo lo svolgimento del processo di trasformazione, escono beni e/o servizi. L'acquisizione delle risorse produttive e la cessione dei beni e servizi prodotti sono il risultato di specifiche transazioni che l'impresa svolge con micro-comunità dette “famiglie”, che sono detentori dei fattori produttivi e acquirenti dei beni e/o delle prestazioni prodotte.

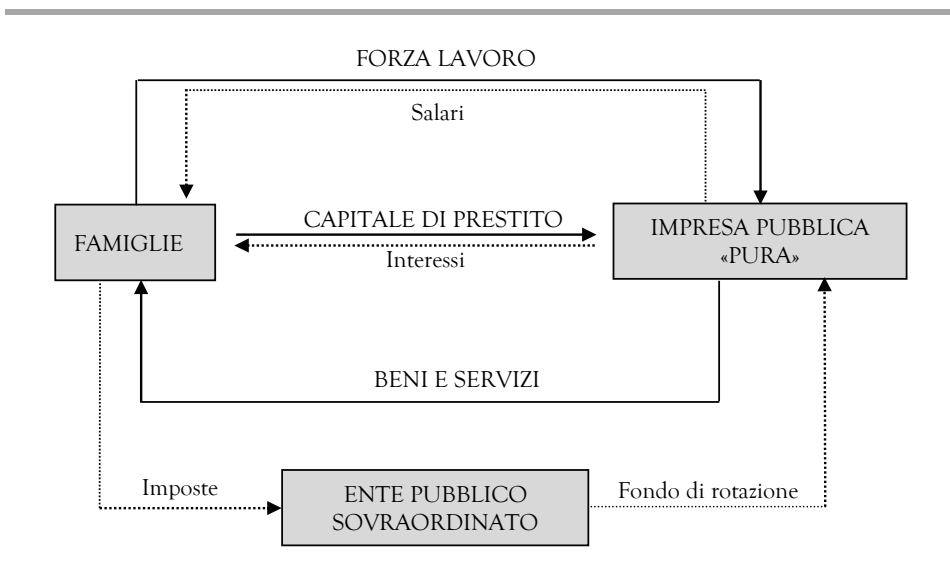
Per iniziare la sua attività, l'impresa ha bisogno di acquistare dalle famiglie il lavoro e il capitale necessario all'attività di produzione. L'acquisto del lavoro avviene tramite la cessione di un corrispettivo monetario, il *salario*, il cui valore è indipendente dal risultato economico realizzato dall'impresa. L'acquisto del capitale può invece avvenire con due diverse modalità: a titolo di *prestito*, oppure a titolo di *partecipazione alla proprietà* dell'impresa. La differenza tra le due modalità di acquisizione del capitale è molto importante: nel caso del prestito, chi cede l'uso del capitale acquisisce il mero diritto a ricevere un corrispettivo monetario detto *interesse*, il cui valore è anch'esso indipendente dal risultato economico d'impresa, mentre non gode di alcun potere di governo dell'attività dell'organizzazione; nella seconda ipotesi, invece, chi cede l'uso del capitale ottiene in cambio quello che nel linguaggio corrente si definisce *diritto di proprietà* sull'impresa. Il diritto di proprietà consiste sostanzialmente della congiunzione di due prerogative: il diritto ad assumere (insieme agli eventuali co-proprietari) le decisioni fondamentali della vita dell'organizzazione (strategie di approvvigionamento delle materie prime, investimenti, quantità di merci da produrre, politica di prezzo, strategie di *marketing*, politiche salariali, ecc.) e il diritto ad appropriarsi del cosiddetto *reddito residuo*, ossia dell'eventuale differenza tra ricavi e costi di produzione.

Una volta che l'impresa sia entrata in possesso del capitale, lo utilizzerà per acquistare materie prime, semilavorati, impianti, macchinari e altre attrezzature, nonché per anticipare i salari ai lavoratori. L'applicazione della forza lavoro al processo di trasformazione delle materie prime e dei semilavorati, effettuata grazie all'utilizzo delle attrezzature fisse, permetterà la realizzazione di *beni o servizi*. Questi verranno portati al mercato e ceduti contro la corresponsione di un prezzo, dando luogo a ricavi di vendita. Se l'impresa realizza un'eccedenza dei ricavi sui costi, tale residuo viene ripartito tra coloro che hanno conferito il capitale a titolo di partecipazione alla proprietà. E poiché nel conferimento è implicito un elemento di rischio (i ricavi potrebbero risultare inferiori ai costi, e quindi il capitale apportato potrebbe risultarne decurtato), appare abbastanza ovvio che i proprietari utilizzeranno il diritto di governo dell'impresa

per orientarne le strategie verso l'obiettivo di massimizzare i profitti. L'impresa capitalistica è quindi geneticamente un'organizzazione *profit maximizing*.

Come sarà chiarito nella Sezione 2 del capitolo, non tutti i beni e i servizi necessari a soddisfare i bisogni degli individui possono essere prodotti da imprese di questa natura. La produzione di alcuni beni, definiti nella letteratura *beni pubblici*, è infatti strutturalmente incompatibile con la realizzazione di un profitto. Pertanto, le comunità affidano generalmente il compito di soddisfare i relativi bisogni ai propri organismi rappresentativi, i quali se ne fanno carico attraverso un modello di organizzazione produttiva assai diverso, la cosiddetta *impresa pubblica*. Il funzionamento di questo modello di impresa è descritto nella figura 1.2. Un'occhiata superficiale è sufficiente ad evidenziare alcune significative differenze rispetto al modello dell'impresa a proprietà capitalistica. In primo luogo, i beni prodotti da queste organizzazioni non sono "venduti" contro un corrispettivo monetario (come vedremo, questa modalità di allocazione è intrinsecamente inadatta a questi beni). Di conseguenza, l'acquisto dei fattori produttivi viene finanziato fundamentalmente attraverso il prelievo coattivo di risorse, da parte dell'ente rappresentativo della collettività, a carico delle famiglie, mentre il ricorso al debito può entrare in gioco per coprire eventuali squilibri di cassa dovuti allo sfasamento temporale tra entrate e uscite.

Figura 1.2. – Il modello dell'impresa pubblica "pura"



Si può anche notare che, differentemente dal modello dell'impresa capitalistica, l'impresa pubblica non raccoglie presso le famiglie capitale a titolo di partecipazione alla proprietà: la proprietà dell'impresa appartiene a tutti i membri della collettività in maniera indistinta. Del resto, data la strutturale impossibilità di realizzare profitti nella produzione di beni pubblici, sarebbe probabilmente difficile convincere singoli individui a contribuire volontariamente al finanziamento della produzione senza poter offrire in cambio l'incentivo di un guadagno.

Come si è anticipato nell'introduzione al volume, la dicotomia impresa capitalistica/impresa pubblica non esaurisce tuttavia la “geografia” delle modalità organizzative concretamente esistenti. Al contrario, esiste un ampio segmento di soggetti di offerta che non è riconducibile né al primo modello, per l'assenza della finalizzazione al profitto, né al secondo, per l'assenza dell'obbligo a partecipare al finanziamento della sua attività in base all'appartenenza ad una comunità “non volontaria”, e che abbiamo appunto definito *Terzo settore*.

La delimitazione del campo delle transazioni caratteristiche di queste organizzazioni, descritto nella figura 1.3 è evidentemente il risultato dei tratti costitutivi appena descritti. In primo luogo, trattandosi di enti che non sono espressione dell'intera comunità territoriale in cui operano, essi non hanno evidentemente poteri di prelievo forzoso sui cittadini. In secondo luogo, trattandosi di enti che si vincolano per statuto a non distribuire gli utili eventualmente realizzati, gli risulta sostanzialmente impossibile approvvigionarsi di capitale mediante il meccanismo dell'attribuzione ai finanziatori del diritto di proprietà. Se infatti si intende l'espressione “diritto di proprietà” nel senso precedentemente definito, ossia come congiunzione del diritto di determinare le strategie aziendali e del diritto ad appropriarsi del *reddito residuo*, appare evidente come nelle organizzazioni *non profit* tale diritto sia di fatto assente².

Pertanto, queste organizzazioni possono approvvigionarsi di capitale soltanto in due modi: o a titolo di prestito, oppure a titolo di trasferimento *unilaterale*, ossia senza alcuna prestazione corrispettiva. A loro volta, i trasferimenti unilaterali possono promanare da soggetti privati (in tal caso si parlerà di *donazioni*) oppure da soggetti di natura pubblica (*sovvenzioni* o più semplicemente *trasferimenti pubblici*). In entrambi i casi, all'origine del trasferimento sta il riconoscimento, da parte del soggetto finanziatore, di una certa qual rilevanza dell'attività dell'organizzazione rispetto ai fini della comunità in cui opera. Si

² Come sostenuto da Hansmann (1996, p. 27), queste organizzazioni “non possono avere proprietari”. Sul punto si tornerà con maggiore dettaglio nel capitolo 2.