Modelli e meccanismi di governance nelle imprese sociali e nelle aziende non profit: un'analisi internazionale

Adriano Propersi
(Professore associato, Politecnico di Milano)
adproper@tin.it

Marco Grumo
(Ricercatore confermato, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano)
marco.grumo@unicatt.it

Area tematica:
Governance delle amministrazioni e delle imprese pubbliche

1. Problemi, meccanismi e modelli di governance nelle aziende non profit

Negli ultimi anni, anche in Italia, è cresciuto l'interesse della società, del sistema politico e dell' accademia nei confronti delle aziende non profit (in seguito ANP).

Questo settore si caratterizza per l'eterogeneità dei soggetti giuridici coinvolti e per la varietà dei settori di attività. Le ANP, dal punto di vista economico-aziendale, presentano numerose peculiarità: natura giuridica privata; autonomia di governo; assenza di distribuzione di utili; rapporto di natura fiduciaria con la collettività, assenza di interessi proprietari che possano essere ceduti, o riscattati, o che comportino il diritto a una distribuzione delle risorse; difficoltà di misurare il valore creato dall'attività svolta; gestione tipicamente complessa, consistente nel prevalente esercizio di attività di utilità sociale (attività istituzionali) accompagnate dall'esercizio di attività accessorie (più o meno connesse con quella istituzionale)[1].

[1] Cfr. per tutti, Borgonovi E. (1995), "Aziende non profit: problemi teorici, profili giuridici, e politiche di indirizzo", in AIDEA, *Le aziende non profit tra Stato e Mercato*, Clueb; Cafferata R., (1995), "Pluralismo organizzativo e condizioni di sviluppo delle aziende del terzo settore", in AIDEA, *Le aziende non profit tra Stato*

Dal punto di vista giuridico, rientrano nel concetto di ANP i seguenti soggetti: associazioni riconosciute (art.14 e segg. Codice civile); fondazioni riconosciute (art.14 e segg. c.c.); associazioni e fondazioni non riconosciute (art.36 e segg. c.c.); comitati (art.39 e segg. c.c.); fondazioni e associazioni di origine bancaria; organizzazioni di volontariato (Legge 11.08.1991, n.266); cooperative sociali (legge 8.11.1991, n.381); Ipab (Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza) privatizzate (Legge 17.07.1890, n.381); associazioni senza fine di lucro e pro-loco (Legge 6.02.1992, n.66); enti ecclesiastici cattolici (Legge 20.05.1985, n.222); enti religiosi di altre confessioni; organizzazioni non governative (Ong) (Art. 28, Legge 26.02.1987, n. 49); enti di promozione sociale (art.3, comma 6, Legge 25.08.1991, n.287); enti lirici (D.lgs. 29.06.1996, n.367); imprese cooperative sociali; centri di formazione professionale; istituti di patronato (legge 804/97, 112/1980, Dpr 1017/86); imprese sociali.[2] Si tratta di un elenco solamente indicativo.

Come noto non esiste attualmente una definizione univoca di corporate governance. Esistono per contro molteplici definizioni caratterizzate da differenti gradi di completezza e generalità, nonché costruite con riferimento a diversi modelli di impresa[3]. Parlare di corporate governance significa porsi, tra gli altri, alcuni dei seguenti interrogativi: chi governa e chi deve governare un'azienda? Quali poteri deve avere un consiglio di amministrazione e chi ne deve controllare l'operato? Quali sono gli organi aziendali, quale la loro

---

e mercato, Clueb; Cafferata R. (2000), "Contributo alla diffusione degli studi delle organizzazioni non lucrative in Italia", *in Sinergie*, n.53; Capaldo P. (1995)., "Le Aziende non profit tra Stato e mercato", in AIDEA, *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, Clueb; Propersi A., (2001), *Le Aziende non profit,* Etas Libri, Milano, II edizione.

[2] Propersi, op. citata.

[3] Per approfondimenti circa la definizione di corporate governance, si vedano per tutti: Airoldi G., Brunetti G., Coda V., "Lezioni di Economia Aziendale", Il Mulino, Bologna, 1994 ; Masini C. (1970), "Lavoro e Risparmio", Utet, Torino; Airoldi G., Gnan N., Montemerlo D., "Strutture proprietarie, complessità gestionale e sitemi di governance nelle piccole e medie imprese", in G. Airoldi, G. Forestieri, "Corporate Governance", Analisi e Prospettive del Caso Italiano, Etas, 1998; Monks R.A.G. e Minow N. (1995), "Corporate Governance", Blackwell, Cambridge, M.A.; Ira M. Millstein, M.Albert, A. Cadbury, R.E. Denham, D. Feddersen, N. Tateisi, "Corporate Governance" – Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets, OECD, April 1998; N. Bain and D. Band, "Winning Ways through Corporate Governance", Mc Millan Business, 1996; Zingales L., "Corporate Governance" – prepared for The New Palgrave Dictionary of Economics and Law", 1997; G.P. Stapledon, "Institutional Shareholders and Corporate Governance ", Claredon Press, Oxford, 1996.

composizione e quali i loro compiti? Quali relazioni esistono tra gli organi? Quali strutture di governo e controllo e quale contesto istituzionale? Risposte differenti a tali interrogativi consentono di identificare diversi modelli di governo.
Attualmente, la normativa italiana non fissa nessuna concreta limitazione alla libertà delle ANP di stabilire le proprie regole di funzionamento. Il codice civile non definisce, nè regolamenta con precisione (ad accezione delle aziende cooperative), la struttura degli organi di governo e di controllo dei soggetti non profit, mentre la normativa fiscale impone il rispetto, per le sole organizzazioni-associazioni (costituite in forma di onlus), del principio della *democraticità* della struttura.
Oggi è lo statuto che definisce in piena autonomia l'assetto di governo della singola ANP.
Ma a chi rispondono i vertici delle ANP? Quali meccanismi assicurano che tali soggetti siano governati nell'interesse tutelato dalla missione e quindi dei beneficiari delle attività?
Il problema della governance nelle ANP è importante per diverse ragioni. Esso, nel nuovo contesto, sembra costituire una leva significativa per la competitività di tali soggetti[4]: un aspetto che oggi non è ancora del tutto compreso dagli enti. Inoltre la governance, insieme all'accountability costituiscono fattori sempre più importanti per i soggetti finanziatori.
Gli assetti di governo, e in generale istituzionali, di cui i singoli enti si dotano, raramente sono anche il frutto di adeguate riflessioni e approfondimenti di carattere economico-aziendale.
I sistemi di governance degli istituti del "terzo settore" sono estremamente vari e caratterizzati da differenti livelli di complessità. Si pensi ad esempio al caso di alcune fondazioni (non solo italiane): nonostante il finalismo di pubblica utilità, in alcune circostanze esse presentano assetti di governance quasi ermetici e auto-perpetuanti. Con riferimento a queste tipologie di soggetti, sorgono alcuni interrogativi sempre più attuali anche nel nostro Paese: quali meccanismi assicurano che tali soggetti siano governati nell'interesse tutelato dalla missione? La fondazione non rischia di diventare uno strumento volto al perseguimento di scopi tipicamente "privati"? E, ancora, cosa succederà nell'ipotesi di mutamento della figura del fondatore?

[4] Bodega D., "L'impatto della composizione dei consigli di amministrazione sui risultati dell'azienda" in Airoldi G., Forestieri G., (a cura di), *Corporate governance Analisi e prospettive del caso italiano*, Etas 1998.

E' evidente il problema di agenzia esistente tra la fondazione e la collettività. Ciò richiede lo studio (e la strada degli assetti istituzionali ne costituisce una importante - seppure non l'unica), di adeguati meccanismi di coordinamento tra le esigenze della collettività e l'operatività della fondazione. Anche il rapporto tra il fondatore e i propri discendenti, può generare un problema di agenzia nel tempo.
In assenza di forme "naturali" di controllo delle attività non profit, esercitate dai mercati finanziari e dagli interessi proprietari tipici delle società commerciali, la progettazione di adeguati assetti di governance, e istituzionali in genere, costituisce una precondizione per la realizzazione di un'azione di governo più efficace ed efficiente, ma anche trasparente nei confronti dei soggetti esterni all'ente, in particolare i finanziatori e i donatori. Infatti nelle ANP governance e finanziamento tendono a costituire aspetti sempre più correlati, così come governance e performance sociale ed economica.
Per questi motivi, per le ANP divengono necessari l'esistenza di: a) consigli di amministrazione autorevoli, competenti, ed operativi, nominati secondo procedure trasparenti in grado di attrarre e motivare persone di alto livello ed esperienza; b) sistemi di governo in cui si realizzino adeguate ripartizioni di responsabilità e poteri, ma anche, un corretto equilibrio tra gestione e controllo; c) efficaci sistemi di controllo in grado di identificare, prevenire e gestire i rischi di natura finanziaria e operativa, così come le frodi a danno dell'organizzazione e dei soggetti esterni (in primis, i finanziatori); d)l'esistenza, per le ANP di carattere partecipativo, di adeguati canali di comunicazione e di coinvolgimento degli associati.
Particolare è il caso delle piccole ANP, per cui occorre studiare condizioni di governance e forme di *accountability* meno impegnative ed onerose.
Nelle ANP, i percorsi di declino, ma anche gli scandali nascono spesso da consigli di amministrazione "fantasma", "sonnolenti" e comunque non sufficientemente competenti e informati. Da qui l'esigenza di introdurre anche nel non profit, almeno nelle ANP più grandi, condizioni di indipendenza e responsabilità di governance dei consiglieri di amministrazione, ma anche adeguati sistemi di controllo, nell'interesse dell'esterno, ma soprattutto nell'interesse dello sviluppo equilibrato e prospettico dell'azienda.
Anche nel mondo non profit, la scelta delle persone giuste negli organi di governo costituisce una precondizione fondamentale di un processo di governo inevitabilmente più complesso, in cui spiccano la figura del presidente, il tema della *disclosure*, ma anche il sistema dei "pesi" e "contrappesi" nell'ambito delle strutture di governo: un aspetto non

sempre adeguatamente considerato in ambito non profit, ma che è alla base di molti casi di non funzionamento di questi istituti.
Parlare di corporate governance nelle ANP significa anzitutto parlare del modo in cui l'organizzazione e le attività sono gestite dal board: un tema che chiama direttamente in causa i seguenti aspetti critici: integrità, competenze e professionalità degli amministratori; accountability esterna e interna; ma anche conflitto di interessi.
In USA, la riforma della corporate governance del mondo business è avvenuta attraverso l'approvazione dell'"American Competitiveness and Corporate Accountability Act" del 2002, conosciuto anche con "Serbanes-Oxley Act". Questo aspetto, seppure in termini diversi, riguarda anche il mondo non profit, e in particolare gli enti di grandi dimensioni e che raccolgono fondi dal "mercato" dei donatori o dalle pubbliche amministrazioni.
Anche nelle ANP vi è la necessità di disporre, almeno negli enti di grandi dimensioni, di consigli di amministrazioni competenti, lungimiranti, che si incontrino regolarmente, ma che soprattutto mantengano un effettivo controllo sull'ente.
Compito dei consigli di amministrazione è determinare il percorso di sviluppo dell'azienda, cambiando direzione quando è necessario. Un consiglio che applichi concretamente la differenza tra indirizzo e gestione: aspetto che purtroppo non sempre viene adeguatamente considerato dalle ANP, generalmente a scapito del primo.
Inoltre le ANP necessitano sempre più di presidenti efficaci, dotati di forte leadership ma che soprattutto non ostacolino il cambiamento dell'organizzazione, oppure si circondino di figure sostanzialmente "deboli". In molte ANP (non solo italiane) le persone che compongono i consigli di amministrazione vengono ancora selezionate nell'ambito di una stretta cerchia di persone vicine al presidente, e i dirigenti, tra una stretta cerchia di persone vicine ai consiglieri di amministrazione. Tali figure spesso si sentono in obbligo nei confronti di chi li ha scelti, compromettendo in alcuni casi la propria indipendenza di pensiero e di azione.
Da qui quindi l'esigenza, di identificare, almeno per le ANP di maggiori dimensioni o che ricevono finanziamenti dal settore pubblico, alcune figure *indipendenti* nell'ambito del consiglio di amministrazione, e cioè persone effettivamente libere da relazioni che potrebbero interferire in qualche modo con l'autonomia del proprio giudizio.
Anche per queste aziende, un organo di governo è equilibrato quando non è dominato da un solo individuo o da un insieme di interessi, e i membri provengono da una varietà di esperienze.

Inoltre nelle ANP manca in alcuni casi una vera e propria cultura dell'organo di governo (consigli di amministrazione o simili). Gli organi di governo esistono per offrire una guida per lo sviluppo di attività sempre più complesse e competitive.
Anche nelle ANP, il principio guida da rispettare ai fini della nomina dei membri dell'organo di governo (di qualunque livello) deve essere il valore che ciascuno di essi aggiunge al consiglio di amministrazione: un aspetto che in molti casi viene trascurato, anche nelle realtà di grandi dimensioni. Infatti, non solo in Italia, i presidenti non sono sempre risoluti nell'abbandonare i criteri della nomina dell'anzianità o del "premio di servizio", per abbracciare il criterio dei meriti e delle competenze dei potenziali consiglieri. Inoltre, del mondo non profit (non solo italiano), la nomina dei consiglieri avviene spesso secondo la logica del "buddy system", e cioè secondo il modello della scelta diretta del presidente in un cerchia ristretta di dirigenti interni o consulenti esterni "di fiducia". Il processo di selezione parte dai nomi e non dai compiti e dalle esigenze dell'ANP. Ancora, in non pochi casi, l'inserimento di professionisti nel board può portare a problemi di conflitto di interesse, talvolta difficilmente risolvibili.
Un passaggio altrettanto critico per le ANP è che il presidente non divenga una figura di fatto insostituibile e inamovibile, come si verifica invece in molte organizzazioni (non solo italiane).
In numerose ANP, i consigli di amministrazione (e in generale di governo) costituiscono ancora un organo "debole", nel senso che il potere sostanziale di governo e il controllo dell'ente e delle attività è in mano ad altri organi (spesso informali) o singoli o gruppi di individui (non di rado, dirigenti e dipendenti). Inoltre anche nei confronti del mondo non profit tende sempre più a levarsi (dall'esterno ma soprattutto dall'interno) l'osservazione che i consigli di amministrazione talvolta non funzionino come dovrebbero: le critiche maggiori riguardano precisamente la performance del board, i contributi allo sviluppo dell'azienda e l'accountability (trasparenza) dei consigli. In alcuni casi (come ad esempio nelle fondazioni o in alcune associazioni governate da un gruppo di persone sostanzialmente stabile o a base associativa particolarmente dispersa), a condizione che non si realizzino attività o risultati minimamente accettabili, l'organo di governo può diventare un soggetto che sostanzialmente inamovibile e che si auto-perpetua.
Anche con riferimento alle ANP (in particolare quelle di maggiori dimensioni), è possibile richiamare i seguenti modelli generali di consigli di amministrazione:

- il modello di consiglio di amministrazione di stampo americano, composto per la maggior parte da consiglieri esterni;
- il modello europeo che prevede invece un consiglio di amministrazione a due livelli, fondato su una chiara separazione tra la funzione di controllo (che compete invece al consiglio di sorveglianza) e la funzione di gestione (che compete al consiglio di gestione). Il consiglio di sorveglianza controlla quello di gestione nominandone i membri ed esercitando il diritto statutario di avere l'ultima parola sulla decisioni più importanti. La struttura separa rigorosamente le funzioni di controllo e quelle di gestione e i membri di un consiglio non possono far parte dell'altro.

Quanto invece alla partecipazione dei lavoratori negli organi di governo (tema tornato di attualità, almeno in Italia, a seguito dell'approvazione della legge sull'impresa sociale), si ricorda come che questa pratica non sia diffusa né nel mondo delle imprese profit né tanto meno in quello delle ANP. Il tema costituisce tuttavia un aspetto interessante, ma ancora una volta vi è da chiedersi se l'organo di governo costituisca il livello più adatto per coinvolgere i dipendenti, specie in un contesto fortemente competitivo quale quello attuale, oppure possano esserci altre forme più efficaci di coinvolgimento di tale stakeholder.

Alcune ANP, seppure a fatica e gradualmente, riescono a intercambiare le persone che compongono gli organi di governo, non riuscendo però a mutare il modo in cui tali persone effettivamente lavorano. Gli organi di governo cambiano composizione ma tendono a funzionare quasi sempre allo stesso modo. Anzi in alcuni casi, le modalità di funzionamento del passato si perpetuano anche ai nuovi componenti del board.

In altre organizzazioni (sia italiane che internazionali), si riscontra invece il "classico" problema di presidenti eccessivamente forti o eccessivamente deboli. I primi, tendono solitamente a combinarsi con consigli di amministrazione sostanzialmente "deboli". In questi casi, possono anche manifestarsi situazioni di rischio per l'ente, e in generale, problemi di continuità dell'organizzazione, oltre la vita del presidente. In presenza di queste figure, quando giunge infatti il momento in cui il presidente è costretto a ritirarsi, la loro sostituzione tende a rivelarsi particolarmente difficile da gestire. Inoltre in queste situazioni, accade spesso che i presidenti assumano un ruolo decisivo circa le modalità del proprio ritiro, ma soprattutto, circa la scelta di chi deve prendere il loro posto, con risultati peraltro non sempre positivi

per l'organizzazione. Per questo motivo è necessario anche nelle ANP che esistano regole, meccanismi e persone in posizioni determinanti in grado di dire quando è giunto il momento che il presidente lasci l'organizzazione, e che possano anche gestire la successione nel reale interesse dell'ente.
Completamente diversa invece la situazione caratterizzata da una figura di presidente debole. In questo caso, l'ANP può incorrere in una situazione di "stallo strategico", concentrandosi esclusivamente sull'operatività quotidiana. Quest'ultima inoltre è gestita da alcune figure operative locali, che solitamente acquisiscono un potere molto ampio, a volte difficilmente comprimibile, anche negli anni a venire.
Anche nel non profit, la separazione delle cariche tra consiglio di amministrazione e organo direttivo è decisamente auspicabile. Ad esempio, il contenuto delle discussioni all'interno dell'organo di governo (variamente denominato) non può essere il medesimo di quello di un comitato di gestione (e in generale di un organo direttivo).
Come detto, la definizione della strategia costituisce il classico ambito di responsabilità del consiglio di amministrazione. Da qui l'importanza, almeno nelle grandi organizzazioni, di un adeguato sistema di remunerazione dei membri dei consigli di amministrazione. Si ricorda infatti, benché i risultati non provino sempre l'esistenza un rapporto di causa effetto tra governance e performance, che le aziende profit con consigli di amministrazione attivi e indipendenti presentano mediamente risultati migliori rispetto a quelle caratterizzate da consigli di amministrazione passivi e non –indipendenti.
Il problema di molte ANP, sia italiane che estere, è stato invece, e in alcuni casi lo è ancora, disporre di organi di governo quasi "simbolici", "di continuità", ma sostanzialmente poco operativi dal punto di vista tecnico.
Un aspetto chiave è costituito perciò dalla valutazione della performance degli organi di governo: un processo non facile e spesso trascurato dalle ANP, non solo italiane.
In particolare, anche con riferimento alle ANP sembra ormai necessario disporre di un codice di auto-disciplina per la governance, simile a quello delle società commerciali. Un codice che riguardi anche il corretto controllo dei rischi dell'ente e i potenziali conflitti di interesse, ma che soprattutto costituisca un'occasione di sviluppo per il settore. Un codice allineato con la pratica internazionale, ma al medesimo tempo, rispettoso della specificità italiana, basata sul principio della libertà di organizzazione del governo dell'ente. Obiettivo di una buona corporate governance delle ANP è:

massimizzare certamente il grado di perseguimento della missione dell'ente (efficacia sociale), ottimizzando però (nel breve e medio-lungo periodo) l'impiego delle risorse economiche (efficienza), a vantaggio di tutti gli stakeholders critici, in primis gli utenti diretti delle attività.
Un modello di corporate governance che necessita di differenziarsi in relazione: a) alla dimensione aziendale degli enti; b) alle caratteristiche istituzionali (enti a base partecipativa ed enti fondati sul patrimonio); e in alcuni casi, anche in relazione c) al settore di appartenenza.
Anche per le ANP, perno di tutto il sistema di governance è rappresentato dal consiglio di amministrazione (o di gestione). Il consiglio di amministrazione svolge efficacemente la proprie funzioni quando è in grado di agire con autorevolezza, competenza e autonomia, e perciò, la sua composizione è tale da assicurare che, nelle sue decisioni, emerga sempre il primato dell'interesse dell'ente e dei destinatari della missione. Il consiglio di amministrazione, anche nelle ANP è un organo unitario che deve comprendere amministratori esecutivi e non esecutivi, ma soprattutto (almeno nelle aziende di maggiori dimensioni) deve comprendere, come detto, anche una certa quota di amministratori (tecnici) indipendenti.
Quanto alle remunerazione, come indicato nello stesso "Codice Preda" per le società commerciali, anche per le ANP (almeno quelle di maggiori dimensioni), l'allineamento degli interessi degli amministratori con quelli dell'ente e dei beneficiari induce a raccomandare sistemi di remunerazione degli organi di governo e direttivi almeno in parte variabili e collegati agli obiettivi (economici e sociali) dell'ente: aspetto attualmente non praticato in Italia quasi da nessuna azienda del settore.
Anche per gli enti non profit, è opportuno che il principio guida del sistema di governance (e dell'eventuale codice di auto-disciplina) sia quello già richiamato per le società commerciali e finanziarie, e cioè il principio "freedom with accountability".
In particolare, il consiglio di amministrazione delle ANP deve: esaminare i piani strategici, operativi e finanziari dell'ente; attribuire e revocare le deleghe agli amministratori, definendo i limiti, le modalità di esercizio, la periodicità dei report; determinare la remunerazione degli amministratori e di coloro che ricoprono cariche particolari; vigilare sul generale andamento della gestione; esaminare e approvare le operazioni aventi un significativo rilievo di missione, economico, patrimoniale e finanziario. Il consiglio di amministrazione ha anche il diritto e l'interesse a monitorare che non si verifichi una rilevante

concentrazione di poteri gestionali in capo ad alcune persone/organi, senza che esista un adeguato sistema di controlli.
Il numero dei componenti dell'organo di governo deve essere adeguato rispetto alle dimensioni e alla complessità dell'ente.
Come affermato da Wood, tende ad esistere anche nelle ANP un vero e proprio ciclo di vita del consiglio di amministrazione. All'inizio esiste una sostanziale sovrapposizione tra consiglio e organizzazione. La logica di azione è prevalentemente di tipo orizzontale, basata su rapporti informali, priva solitamente di una particolare strutturazione dei compiti. Man mano che l'ANP cresce entrano nuovi membri nell'organo di governo, solitamente con background culturali di tipo professionale. I nuovi consiglieri introducono il concetto di ambiente competitivo, venendo ad innescarsi un vero e proprio orientamento alle competenze. All'interno del consiglio finisce solitamente per verificarsi una netta contrapposizione tra chi apporta una visione di tipo manageriale e chi invece è abituato a vivere la missione in modo molto più spontaneo, facendo fatica ad adattarsi a modelli più rigorosi: una situazione oggi non rara nelle ANP, non solo italiane.
Le ricerche nazionali e internazionali evidenziano come anche nelle aziende del settore non profit sia sempre più necessario disporre di consigli relativamente giovani, ma soprattutto di gruppi di governo sostanzialmente simili nella loro esperienza e background: i consigli di amministrazione caratterizzati da un livello di esperienza più disperso sembrano infatti mostrare, più degli altri, problemi di comunicazione, di conflittualità, ma anche maggiori livelli di turnover. Anche nelle ANP vi sono molte situazioni in cui troppa o troppo poca eterogeneità comporta una disfunzionalità nel perseguimento dei risultati aziendali[5].
In particolare, sono molti i segnali di una non adeguata governance delle ANP, ricorrenti nell'evidenza empirica sia nazionale che internazionale, quali ad esempio: l'eccessivo turnover dei presidenti e dei membri del consiglio di amministrazione; le difficoltà a reclutare o trattenere amministratori competenti e credibili; la presenza di condizioni finanziarie dell'ente cronicamente negative; le continue richieste di audit esterni (controlli o richieste di informativa) da parte dei soggetti finanziatori; il non conseguimento strutturale degli obiettivi aziendali (sociali ed economici); la bassa partecipazione alle riunioni degli organi di governo; il basso livello di discussione dei temi in sede di organi di governo; il maggior peso delle comunicazioni

[5] Bodega D., opera citata; Cadbury A. (2007), *Corporate governance*. Cosa è, Luiss University Press.

"underground" rispetto a quelle ufficiali; la poca fiducia esistente tra i diversi membri che compongono il board oppure tra il presidente e il collegio degli amministratori, così come tra gli amministratori; l'inamovibilità sostanziale del presidente e degli amministratori rispetto ai risultati raggiunti dall'ente; la prevalenza delle discussioni sugli aspetti operativi di dettaglio rispetto alle strategie; il basso livello di comunicazione con gli stakeholder.

2. Assetti e problemi di governance delle ANP e il contesto italiano

Come già anticipato, in Italia i sistemi di governance delle ANP sono estremamente vari e caratterizzati da differenti livelli di complessità.
Essi possono essere ordinati in relazione a un "continuum": dai modelli più "aperti" (associazioni, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e altri enti partecipativi) a quelli più "ermetici" (fondazioni di origine bancaria, fondazioni corporate, altri enti non partecipativi fondati sul patrimonio).
Nelle fondazioni, gli organi di governo e di controllo sono nominati direttamente, o indirettamente, dal fondatore o dai suoi discendenti. A seconda degli statuti, i membri che compongono l'organo di governo sono nomitati per periodi limitati di tempo oppure per l'intera vita della persona. Anche l'organo di controllo è nominato direttamente dal fondatore.
In alcuni casi, nelle fondazioni si riscontrano problemi di agenzia tra l'organo di governo e la comunità, i quali impongono lo studio di strumenti in grado di favorire una maggiore convergenza di interessi tra questi due attori. Inoltre, questi problemi di agenzia possono diventare particolarmente problematici in occasione dei passaggi generazionali del fondatore e degli organi di governo. Le soluzioni a tali problemi sono inevitabilmente funzione del tipo di attività, delle dimensioni e della struttura di ciascun ente non profit, e non è detto che debbano essere necessariamente soluzioni che investano direttamente o unicamente l'assetto istituzionale.
Diverso invece il caso delle ANP associazioni, o comunque, costituite e gestite in forma partecipativa (es. associazioni, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali).
In queste ANP i membri dell'organo di governo sono nominati direttamente dalle assemblee degli associate/soci, e quindi nominati "dal basso" e non "dall'alto", come nel caso delle fondazioni. In queste assemblee vige il principio "una testa un voto" e le decisioni sono prese a maggioranza.

In queste ANP, i maggiori problemi di governance possono essere così sintetizzabili:

- il primo, è rappresentato (specie per le grandi ANP con un numero elevato di associati e/o sedi), dalla scarsa capacità sostanziale dell'assemblea di favorire un effettivo turnover degli organi di governo, i quali in non pochi casi, divengono l'organo "forte" dell'ente, perpetuando la propria esistenza nel tempo;
- la non perfetta capacità dell'assemblea di favorire la nomina di organi di governo tecnicamente in grado di gestire i difficili processi di sviluppo/cambiamento dell'ente: spesso infatti le assemblee tendono a nominare organi di governo "di continuità", di "largo consenso", ma con basse competenze tecniche.

In alcuni casi le assemblee degli associati presentano i caratteri di vere e proprie assemblee "passive", convocate una o al massimo due volte all'anno, dotate di poca informazione e con un elevato tasso di assenteismo. Tutto ciò rende l'organo di governo del tutto privo di controlli, facendo aumentare i rischi per la missione, il patrimonio e la comunità utente[6].

---

[6] Si ricorda inoltra che in Italia sul tema della governance è intervenuto anche il decreto 13 giugno 2005, n.118 in materia di impresa sociale, il quale si esprime come segue: "salvo quanto già disposto in tema di responsabilità limitata per le diverse forme giuridiche previste dal libro V del codice civile, nelle organizzazioni che esercitano un'impresa sociale il cui patrimonio é superiore a ventimila euro, dal momento della iscrizione nella apposita sezione del registro delle imprese, delle obbligazioni assunte risponde soltanto l'organizzazione con il suo patrimonio. Quando risulta che, in conseguenza di perdite, il patrimonio é diminuito di oltre un terzo rispetto all'importo di cui al comma 1, delle obbligazioni assunte rispondono personalmente e solidalmente anche coloro che hanno agito in nome e per conto dell'impresa. Negli enti associativi, la nomina della maggioranza dei componenti delle cariche sociali non può essere riservata a soggetti esterni alla organizzazione che esercita l'impresa sociale, salvo quanto specificamente previsto per ogni tipo di ente dalle norme legali e statutarie e compatibilmente con la sua natura.
L'atto costitutivo deve prevedere specifici requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali. Le modalità' di ammissione ed esclusione dei soci, nonché la disciplina del rapporto sociale sono regolate secondo il principio di non discriminazione, compatibilmente con la forma giuridica dell'ente. Gli atti costitutivi devono prevedere la facoltà dell'istante che dei provvedimenti di diniego di ammissione o di esclusione possa essere investita l'assemblea dei soci. Ove non sia diversamente stabilito dalla legge, gli atti costitutivi devono prevedere, nel caso del superamento di due dei limiti indicati nel comma 1 dell'articolo 2435-bis del codice civile ridotti della metà, la nomina di uno o più sindaci, che vigilano sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo,

3. Problemi di governance delle ANP a base associativa: l'esperienza canadese

Come evidenziato dall'esperienza canadese, per molti aspetti simile a quella italiana, nelle ANP a base associativa il passaggio a un board distinto dallo staff non si presenta solitamente come una transizione priva di tensioni[7]. Non pochi membri ad esempio evidenziano problemi nel passaggio da volontario, o dipendente, alla posizione di amministratore. In molte organizzazioni a base associativa, soprattutto di piccole dimensioni, per i volontari e i dipendenti, che il consiglio di amministrazione divenga di fatto l'organo di governo supremo dell'ANP rappresenta un passaggio difficile da accettare, specie per coloro che operano nell'organizzazione da lungo tempo o hanno esercitato in passato un ruolo influente.
Inoltre l'evidenza empirica, sia nazionale che internazionale, tende a mostrare nelle ANP a base associativa l'esistenza di alcuni specifici problemi di governance: a) i dipendenti e i dirigenti hanno spesso un ruolo e un potere elevato nell'organizzazione, poichè vi lavorano full time, mentre gli amministratori vi intervengono solamente periodicamente; b) i dipendenti possono arrivare a vantare una maggiore conoscenza dei bisogni della comunità rispetto agli amministratori (specie nella fase iniziale del loro mandato): ciò genera, in alcuni casi, una significativa "interferenza" dei dipendenti nel lavoro del board, che può degenerare anche verso condizioni di sostanziale dipendenza di quest'ultimo dai primi; c) i dipendenti e i volontari hanno un interesse primario verso le operazioni di tutti i

---

amministrativo e contabile. Infine, nel caso in cui l'impresa sociale superi per due esercizi consecutivi due dei limiti indicati nel comma 1, dell'articolo 2435-bis del codice civile, deve essere previsto anche il controllo contabile, esercitato da uno o più revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il Ministero della giustizia o dai sindaci. Nel caso in cui il controllo contabile sia esercitato dai sindaci, essi devono essere iscritti all'albo dei revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il Ministero della giustizia.
Ferma restando la normativa in vigore, nei regolamenti aziendali o negli atti costitutivi devono essere previste forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività. Per coinvolgimento, afferma la norma, deve intendersi qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione o la partecipazione, mediante il quale lavoratori e destinatari delle attività possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti o scambiati.

[7] Cfr. per tutti, Institute on governance, *Governance in voluntary sector*, March 2001 e Insitute on governance, *How good is our board? How board evaluation can improve governance*, May 2000.

giorni, tendendo, talvolta, a concepire il lavoro del board sostanzialmente come una "distrazione" rispetto al reale lavoro dell'organizzazione, oppure come una sorta di "pensatoio" teorico sganciato dalla vita e dai problemi reali dell'ente. In molti casi, questa "sindrome" può diventare talmente acuta da invalidare il lavoro del board, il quale non riesce così a implementare nell'organizzazione le proprie decisioni.

Nelle piccole ANP a base associativa, una buona governance richiede inoltre il superamento di alcuni limiti tipici di queste realtà, in primis: il tempo ridotto dei membri, le risorse finanziarie scarse, la limitata esperienza e competenza gestionale delle persone, o altre forme di pressione/resistenza culturale. In ogni caso, il problema maggiore in queste organizzazioni sembra costituito dall'assenza di una visione chiara del concetto di governance.

In queste ANO così particolari, il buon funzionamento dell'ente richiede sempre un board collaborativo con lo staff. Infatti, come mostrano tutte le ricerche sul tema, in queste ANP nessun board sembra funzionare se esso non riesce a creare una partnership adeguata con il personale dipendente e soprattutto (nel caso delle organizzazioni a base volontaristica) con i volontari. Board, personale e volontari-chiave devono sforzarsi di lavorare insieme, seppure con compiti diversi. Ciò complica il lavoro del board, il quale per natura vorrebbe sottrarsi a questa forma di coinvolgimento. Tuttavia in queste ANP tale aspetto sembra costituire un passaggio inevitabile. Un altro momento critico per il board è trovare un corretto bilanciamento tra il focus sulle politiche e l'effettiva conoscenza delle attività svolte: un bilanciamento che richiede spesso molto tempo per il singolo amministratore.

Invece per quanto concerne specificamente il mondo delle ANP fondate sui volontari, in aggiunta a quanto già richiamato per gli enti associativi, occorre ricordare che molti scandali internazionali degli ultimi 20 anni sono riconducibili proprio a fallimenti nel funzionamento della governance. Parlare di governance in queste organizzazioni significa parlare delle strutture, delle funzioni (responsabilità), dei processi ma anche delle "tradizioni" seguite dagli organi di governo nel perseguimento della missione e in generale nella conduzione delle attività. Purtroppo non sempre significa ancora mettere al centro dell'attività di governo: la responsabilità del presidente, degli amministratori e dei dirigenti; l'evoluzione del concetto di governance dalle questioni operative a quelle strategiche; la valutazione dell'efficacia dell'operato degli organi di governo e direttivi; la diffusione di una logica di intervento focalizzata sui

risultati; il passare dal concetto di amministratori "onorari", "storici", "perenni" e "condivisi" ad amministratori in grado di produrre valore aggiunto per l'organizzazione; l' implementazione della logica della pianificazione delle successioni per il board e per le figure dirigenziali; la chiarezza tra ruoli di governo e direttivi; la formazione continua delle figure apicali.

4. Alcune riflessioni in tema nodi critici per la governance delle ANP: un'analisi comparata Italia-estero

Come già accennato, con riferimento alle ANP di maggiori dimensioni (ma non solo) si avverte la necessità di studiare precise regole di governo degli enti, di funzionamento degli organi, ma anche di salvaguardia del patrimonio: regole che tengano tuttavia conto del fatto che gli enti non profit sono soggetti molto differenziati dal punto di vista dell'attività svolta, della forma giuridica e delle dimensioni aziendali. Di seguito si riportano alcuni richiami di normative non profit internazionali in tema di governance, significative anche per il contesto italiano degli anni a venire.

Il contesto spagnolo

Con riferimento alle fondazioni spagnole, il provvedimento n.30/94 stabilisce nella sezione n.21, che tali ANP devono: a) usare il patrimonio e i proventi da questo generato per il perseguimento dello scopo della fondazione definito dalla statuto; b) fornire sufficiente informativa esterna circa gli scopi, gli obiettivi e le attività della fondazione; c) agire secondo criteri di imparzialità a non discriminazione nella selezione dei beneficiari.

Le fondazioni spagnole devono inoltre fornire al Protettorato alcuni documenti finanziari e una relazione circa le attività svolte. Questi documenti sono soggetti a pubblicazione. In caso di violazione dei principi indicati dalla sezione 21, il Protettorato può attivare un'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori davanti al giudice ordinario. In ogni caso, le persone che sono parte del gruppo dei beneficiari dell'attività della fondazione, (così come in Belgio e Francia), non possono esperire nessuna azione di responsabilità circa il modo in cui l'attività è stata svolta dall'ente, a differenza di quanto si verifica per esempio in Svizzera, Olanda e Finlandia, dove i beneficiari della fondazione possono agire direttamente in giudizio per ottenere la sostituzione dei membri o dei manager della fondazione.

La legge spagnola n.30/94 dedica interamente il capitolo III alla "governance delle fondazioni", regolamentando in particolare la figura del consiglio di amministrazione. Quest'ultimo costituisce un organo collegiale, composto almeno da tre membri. Non è possibile quindi costituire fondazioni con un unico amministratore. Con riferimento alla composizione e al funzionamento del "board", gli statuti godono di un ampio margine di libertà, tranne che in tema di rimozione degli amministratori.
Quanto alle associazioni spagnole, esse possono svolgere qualsiasi attività necessaria al raggiungimento degli scopi istituzionali. L'assemblea generale degli associati è l'organo supremo delle associazioni e adotta le proprie delibere a maggioranza.

Il contesto inglese
Il concetto di *public benefit civil society organizations* in Inghilterra è sostanzialmente coincidente con quello di "charity". Per essere riconosciuti come "charities" è necessario che l'ANP (sia essa, una fondazione, un trust, un'associazione oppure una società a responsabilità limitata) abbia uno scopo di pubblica utilità. Inoltre le ANP devono possedere tre caratteristiche: a) essere indipendenti; b) essere "non profit"; c) essere organizzazioni "non politiche". Per indipendenza, si intende l'indipendenza dal governo e in generale dallo Stato. Il perseguimento e il mantenimento di condizioni di indipendenza della charity è un dovere degli amministratori. Gli amministratori delle charities devono inoltre essere in grado di giustificare i costi sostenuti dalla charity rispetto alla finalità perseguita, così come evitare qualsiasi attività di natura politica. Le charities inglesi possono assumere diverse forme giuridiche. I tre modelli giuridici standard sono: l'associazione, il trust, e la "charitable company".
Molte charities attualmente in Gran Bretagna sono costituite nella forma giuridica della società a responsabilità limitata charitable, che a differenza delle associazioni, conferisce agli amministratori la protezione della responsabilità limitata.

Il contesto USA
Anche negli Stati Uniti d'America le ANP assumono diverse configurazioni giuridiche. In particolare, le norme statali richiedono alle società non profit di pubblica utilità (not-for-profit corporations) di disporre di un consiglio di amministrazione dotato del potere di indirizzo e supervisione sul management. Le leggi USA indicano inoltre una serie di obblighi fiduciari per gli amministratori,

imponendo loro vincoli informativi e comportamentali, di fatto simili a quelli degli amministratori delle società commerciali. Il consiglio di amministrazione è anche responsabile dell'accountability dell'ente, sia interna che esterna**.**
Per le fondazioni esistono una serie di vincoli (molto stringenti) circa le operazioni intercorse con le cd. "disqualified persons" e cioè quelle persone ed organizzazioni che si trovano in un rapporto di *stretta relazione* con la fondazione[8].

Il contesto olandese

Il mondo non profit olandese comprende organizzazioni "di pubblica utilità" ("charitable") e altre organizzazioni non profit.
Le fondazioni sono amministrate da un consiglio di amministrazione che agisce sotto la supervisione di un "supervisory board". Per essere ammessi al regime fiscale agevolato, gli enti olandesi devono recepire nei propri statuti le clausole seguenti: il board dell'organizzazione deve essere composto da almeno 3 membri; i membri del board, almeno per 2/3, non devono essere legati da relazioni familiari o affettive; il potere di voto deve essere concesso in ugual misura a tutti i membri del board; qualsiasi cambiamento che interviene nell'ambito del consiglio di amministrazione, oppure nello statuto dell'ente, deve essere comunicato alle autorità fiscali; i bilanci annuali delle ANP devono essere trasmessi all'amministrazione finanziaria.
Infine le fondazioni olandesi devono iscriversi nell'apposito registro "Stichtingenregister" tenuto dalla locale Camera di Commercio. Il registro deve indicare, tra gli altri elementi, lo scopo della fondazione, ma soprattutto la composizione e i poteri del consiglio di amministrazione.

Il contesto tedesco
Infine in Germania le attività non profit possono essere realizzate mediante tre forme giuridiche: a) l'associazione registrata, b) la fondazione, c) la società a responsabilità limitata.
L'assemblea degli associati è l'organo supremo dell'associazione. L'organo esecutivo (amministratore unico o consiglio di

[8] Sono ad esempio "disqualified persons" nei cui confronti la fondazione ha una serie di limiti di attività: i donatori rilevanti della fondazione, gli amministratori, il management, le persone aventi interessi proprietari nelle imprese che erogano contributi alla fondazione.

amministrazione) ha la rappresentanza legale dell'ente. Lo statuto può creare organi supplementari.
Quanto alle fondazioni (stiftung), esistono diverse tipologie di fondazioni: le fondazioni familiari, le fondazioni municipali, le fondazioni collegate alle imprese. L'organo esecutivo della fondazione può essere composto da una sola o più persone fisiche, oppure da persone giuridiche sia private che pubbliche.
Poiché l'organo esecutivo della fondazione è controllato dall'Authority delle fondazioni soltanto in relazione alla conformità del suo operato rispetto alla legge, il soggetto "conferente" il patrimonio di dotazione (fondatore) può prevedere la nomina di uno o più organi supplementari, specie quando il patrimonio della fondazione è di dimensioni rilevanti. A questi organi vengono in genere affidati compiti di supervisione dell'organo esecutivo, di approvazione dei business plan della fondazione, di controllo dei conti (in particolare, del bilancio di esercizio), di accertamento circa il corretto impiego del patrimonio rispetto alla finalità.
Infine la società a responsabilità limitata tedesca (GmbH) costituisce un'associazione dalla struttura societaria. I membri partecipano al capitale sociale in proporzione alla quota sottoscritta. La società, in quanto tale, (e non i soci), è responsabile per le obbligazioni assunte nei confronti dei terzi (§ 13 II GmbHG). Essa può essere costituita per tutti gli scopi permessi dalla legge (§ 1 GmbHG), inclusi appunto gli scopi non profit. L'istituzione del supervisory board è facoltativa per le piccole società (§ 52 GmbHG), mentre ai fini dell'implementazione del modello della "codeterminazione" tipico del caso tedesco, la sua istituzione è obbligatoria per le società con più di 500 dipendenti.

5. La necessità dei "contrappesi" e il ruolo del revisore per gli istituti non profit

Abbiamo detto che anche per le ANP disporre di organi di governo di qualità costituisce un passaggio fondamentale per lo sviluppo di tali organizzazioni. Inoltre, almeno per gli enti di maggiori dimensioni o che effettuano operazioni rilevanti presso il pubblico o la pubblica amministrazione, è utile prevedere nell'ambito dell'assetto di governance alcuni "contrappesi": a) interni all'organo di governo (nella forma ad esempio degli amministratori indipendenti); oppure b) esterni all'organo di governo.

Con riferimento ai primi, si rinvia a quanto detto in relazione alla figura degli amministratori indipendenti. Circa i secondi, invece, un ruolo di primo piano è assunto dall'organo di controllo esterno, il quale, almeno nelle ANP di grandi dimensioni, deve avere natura collegiale. In particolare è necessario che tale organo sia composto da figure professionali specifiche, opportunamente preparate circa la complessa materia non profit: in altri termini, da veri e propri "revisori sociali", per molti aspetti, diversi dai "sindaci" e dai "revisori" delle società commerciali.
Attualmente, in Italia non vi sono previsioni normative particolari circa il controllo esterno degli enti non profit.
Per espletare efficacemente la propria funzione di "contrappeso", l'organo di controllo deve partecipare alle riunioni degli organi sociali (assemblea degli associati, consiglio di amministrazione, comitato esecutivo, ecc.) in modo da poter vigilare sul rispetto della legge e dello statuto. Esso, al pari del collegio sindacale delle imprese profit, deve accertare il contenuto delle deliberazioni sotto il profilo della legittimità formale e sostanziale, ma anche sotto il profilo dell'eventuale comportamento imprudente degli amministratori che si manifesta nel decidere operazioni rischiose per la finalità e la solidità patrimoniale e finanziaria dell'ANP. Il controllo è anzitutto un controllo di legittimità rispetto alla legge e di coerenza delle decisioni di gestione (e conseguentemente, gli atti) con le disposizioni statutarie. Tuttavia, tale organo dovrebbe essere chiamato anche ad effettuare veri e propri controlli di merito (seppure limitati). Le dimensioni e i compiti da attribuire all'organo di controllo sono diretta conseguenza della struttura, dell'attività svolta, della tipologia delle operazioni poste in essere e soprattutto della dimensione dell'ANP. L'organo di controllo deve avere il requisito dell'indipendenza e non può essere emanazione semplicemente del soggetto controllato: ciò nell'interesse dell'ente, dei beneficiari delle attività, e in generale dei terzi.

6. Considerazioni conclusive

L'assetto di governance costituisce un tema centrale per il corretto funzionamento delle ANP. Un tema che peraltro diventerà sempre più critico nel prossimo futuro. Inoltre i sistemi di governance delle ANP sono estremamente vari e caratterizzati da differenti livelli di complessità.

Attualmente in Italia non esistono regole ben definite circa la composizione, il funzionamento e le responsabilità degli organi di governo e di controllo di tali aziende.
L'analisi nazionale, e soprattutto internazionale mostra come, soprattutto con riferimento agli enti di maggiori dimensioni, a basso livello di partecipazione, oppure che effettuano importanti operazioni verso il pubblico e la pubblica amministrazione:

- il tema della qualità degli organi di governo delle ANP ma anche dei "contrappesi" (interni ed esterni all'organo di governo) costituiscano aspetti sempre più critici e necessari per un corretto sviluppo dell'ANP;
- sia divenuto ormai indispensabile: a) promuovere sui temi della governance e della trasparenza esterna la redazione di codici di auto-disciplina emergenti direttamente dal settore; b) disciplinare le operazioni intercorrenti tra l'ente non profit e i cosiddetti "insiders": amministratori, dirigenti, volontari, donatori, ecc. e in generale circa il tema dell'indipendenza effettiva degli organi di governo; c) regolamentare, in modo flessibile, il funzionamento e le responsabilità del consiglio di amministrazione degli enti non profit, ma anche la figura dell'amministratore e del presidente, in modo da garantire un operato responsabile e coerente di tali organi rispetto alla più ampia finalità istituzionale, senza tuttavia complicare e scoraggiare l'assunzione di tali incarichi; d) disciplinare, almeno per gli enti di maggiori dimensioni o che intrattengono rilevanti rapporti con il pubblico e la pubblica amministrazione, la composizione e le responsabilità dell'organo di controllo. Un tema nuovo che necessita sempre più di un sistematico e alto contributo di studio e riflessione sul piano economico-aziendale.