Adriano Propersi

Governance, rendicontazione e fonti di finanziamento degli enti non profit

1. *Premessa*

Nel presente capitolo s'intendono affrontare, in ottica aziendalistica, temi rilevanti per il Terzo settore al fine di evidenziare aree sensibili per le quali appare ormai necessario e opportuno l'intervento del legislatore, nonché quello dello stesso mondo non profit; ciò al fine di approntare alcune modiche normative, o comunque di pervenire ad autoregolamentazioni che favoriscano l'attuazione di buone prassi operative.

Con l'approccio aziendalistico, e naturalmente tenendo conto della normativa e della giurisprudenza, saranno pertanto affrontati i temi della *governance* degli enti, della necessità di trasparenza e dell'obbligo della rendicontazione, e saranno esaminate le problematiche relative alle fonti di finanziamento. È ormai da tutti riconosciuto che, utilizzando l'approccio aziendalistico, non ci si può limitare alle prassi e alle metodologie delle imprese viceversa, pur prendendo come riferimento le esperienze del mondo for profit, si dovranno elaborare modelli e proposte specifiche per i soggetti non profit.

L'approfondimento di tali temi sarà fatto in termini generali e ciò permetterà di pervenire a considerazioni conclusive e alla presentazione di proposte operative.

Ha collaborato alla stesura di questa parte Paolo Pesticcio, esperto di legislazione non profit per l'area giuridica dell'Agenzia per le Onlus. Si ringrazia Patrizia Gazzaneo, dottore commercialista, per l'attività di revisione e coordinamento dei testi.

1. *L'ente non profit inteso come azienda*

Oggi si parla molto di economia non profit e di aziende non profit[1] come risposta alla crisi del *welfare state* e alle persistenti debolezze del mercato nel venire incontro a certe aree di bisogni. L'incapacità del mercato e dello stato (la cosiddetta «economia del doppio binario») di soddisfare certi bisogni che, sul piano dei valori di civiltà e di umanità, sono giudicati essenziali, o almeno meritevoli di un'attenzione comune, ha portato a una valorizzazione dell'economia non profit, da alcuni identificata come «terza via dell'economia», il cosiddetto Terzo settore [Borgonovi 2003].

L'economia non profit non costituisce, tuttavia, una novità dei nostri tempi, al contrario, essa trova le sue radici all'inizio del primo millennio con la costituzione degli ordini monastici sino ad arrivare, in tempi più recenti, alle Ipab, le istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza, nate con la legge 6972/1890. La novità odierna è però rappresentata dalla diffusione sempre maggiore nel mondo non profit di strumenti e metodi utilizzati dalla dottrina aziendalistica. Le condizioni e le caratteristiche utili per dare connotazioni di aziendalità agli enti non profit sono riconducibili ad alcune opzioni da considerarsi ineluttabili, sufficienti e integranti rispetto al concetto di azienda sociale e solidale. Esse si configurano: 1. nella capacità di far perdurare nel tempo l'azienda non profit; 2. nel mantenere livelli di efficacia operativa; 3. nel saper integrare ed equilibrare le risorse a disposizione in una logica incrementale; 4. nell'essere in grado di operare in economicità, raggiungendo un equilibrio duraturo

[1] Oggi vengono usati indifferentemente i termini di organizzazioni o aziende senza fini di lucro, in quanto è comune per gli enti la matrice aziendale, tuttavia, anche in seguito allo sviluppo che ha avuto il Terzo settore negli ultimi anni, si può correttamente e uniformemente usare il termine di ente non profit, che è espressivo ed evocativo del peculiare istituto non profit, la cui caratteristica principale è la missione ideale che persegue. Il termine ente non profit è da alcuni criticato perché esprime una negazione (non profit), e anche perché presenta una locuzione straniera, ma bisogna prendere atto che, oramai, esso è entrato nel linguaggio corrente, e dunque accettarne l'uso, almeno fino a che non sia trovata una valida alternativa.

tra obiettivi statutari e stabilità finanziaria, ottenendo così una maggiore autonomia operativa [Fiorentini 1995]. Pur in presenza, quindi, di una molteplicità di attività svolte e di diverse forme giuridiche, si può e si deve parlare di aziende non profit per evidenziare il fatto che i processi di acquisizione dei mezzi economici, di impiego dei medesimi in vari processi tecnici, di cessione dei beni (in genere servizi) prodotti, di trasferimento dei mezzi a fini sociali, devono attuarsi secondo i principi di efficacia della risposta ai bisogni, efficienza nell'impiego delle risorse, economicità della gestione, e devono essere tradotti in metodi e tecniche sperimentate dalle imprese e, in alcuni casi, dalle amministrazioni pubbliche. La motivazione di ordine non economico non può far venire meno la tensione, che deve estendersi alla società, verso la ricerca di un razionale utilizzo dei beni economici che, per loro stessa definizione, sono limitati rispetto ai bisogni [Borgonovi 1995].

Si evidenzia tuttavia che se, da una parte, l'applicazione della logica e del modello aziendale al complesso mondo del non profit ha effetti positivi, legati al manifestarsi del fattore «produttività», che consente di aumentare la capacità di rispondere ai bisogni a parità di altre condizioni, dall'altra, può comportare anche effetti «negativi» in quanto la necessità di rispettare le regole dell'efficienza potrebbe indebolire la motivazione; ciò dipende dal fatto che i modelli organizzativi e di funzionamento dell'azienda sono stati per lo più costruiti per orientare comportamenti guidati dalla convenienza economica. La vera sfida, quindi, della società di oggi e di quella futura, non è più riaffermare che le attività non profit hanno una rilevanza economica, bensì ripensare a modelli organizzativi e di funzionamento delle aziende coerenti con la conservazione di una elevata motivazione a lungo termine [Borgonovi 2003].

2. *Le classificazioni e i caratteri gestionali dell'azienda non profit*

Per definire l'insieme complessivo delle aziende non profit si ritiene utile un loro preliminare inquadramento nell'ambito generale dell'economia aziendale.

Quest'ultima ha per oggetto l'ordine economico degli istituti, ossia delle collettività umane istituzionalizzate nelle quali le persone svolgono svariate attività, sia di natura economica,

sia di altro tipo[2]. Tradizionalmente rientrano nel campo dell'economia aziendale tre classi di istituti: le famiglie, le imprese e gli istituti della pubblica amministrazione[3]. Trattare il mondo del non profit nell'ambito dell'economia aziendale significa riconoscere e affermare che rilevanti quote di attività economica si svolgono non solo nei tre istituti sopra richiamati ma anche in un quarto con caratteri che lo differenziano e lo distinguono strutturalmente dai precedenti. Esso, infatti, non è un istituto naturale primigenio, come la famiglia, a differenza dello stato, non è pubblico bensì privato e, rispetto all'impresa, non ha il fine di produrre remunerazioni per tutti i fattori di produzione secondo i livelli di mercato [Airoldi 2005].

Dalla definizione di istituto deriva quella di azienda che altro non è che «l'ordine strettamente economico di un istituto».

L'istituto aziendale si presenta nel nostro sistema economico e sociale con varie tipologie, e rappresenta un complesso fenomeno del mondo sociale con cui l'uomo si organizza per soddisfare bisogni collettivi. La dottrina ragionieristica italiana, in base al presupposto che tutte le aziende sono delle entità economiche finalizzate aventi come scopo il soddisfacimento dei bisogni degli individui, ha da sempre proposto di classificare le aziende secondo il fine, suddividendole in due grandi categorie: le aziende di produzione per lo scambio (o di produzione per il mercato, o imprese), nelle quali il processo produttivo è orientato al conseguimento del profitto, e le aziende di erogazione, in cui l'attività è finalizzata direttamente al soddisfacimento dei bisogni di persone o enti che si trovano all'interno dell'azienda (o che comunque fanno capo all'azienda), oppure di soggetti che sono esterni all'azienda, ma nel cui interesse essa stessa è stata costituita [Arduini 1996].

Volendo ampliare tale classificazione, si possono distinguere, secondo la teoria classica, i seguenti tipi di aziende [Propersi 2004]:

1. aziende di erogazione familiare;
2. aziende di erogazione pubbliche;

[2] Per ragioni di ordine pratico, l'economia aziendale tende però a occuparsi degli istituti nell'ambito dei quali l'attività economica è prevalente.

[3] Si fa riferimento anche ad altri classi di istituti che tuttavia sono poi trascurati dalla disciplina, la quale ha in gran parte privilegiato, tra tutte, la realtà dell'impresa.

3. aziende di erogazione istituzionali pure private;
4. aziende di erogazione istituzionali miste private;
5. aziende di produzione o imprese private;
6. aziende di produzione o imprese pubbliche;
7. aziende cooperative.

Le aziende di erogazione istituzionali private, pure o miste, sono quelle più vicine alle aziende non profit. Esse hanno come caratteristica statutaria il perseguimento di un fine istituzionale non lucrativo, che presuppone lo svolgimento di compiti di natura ideale. Tali compiti sono espletati da soggetti che non mirano al profitto, ma che devono comunque perseguire l'ottima allocazione delle risorse disponibili. Si definiscono «pure» quando non svolgono veri e propri processi produttivi, ma si limitano a impiegare le risorse a disposizione (una fondazione di ricerca che si avvale solo del proprio patrimonio o un'associazione culturale che persegue i propri fini utilizzando le sole quote associative), «miste» qualora per il perseguimento dei propri fini istituzionali siano poste in essere, in modo organizzato, attività produttive (ad esempio un ente di assistenza ai malati), o qualora svolgano attività strumentali al fine principale. Lo scopo di un'azienda di erogazione è di realizzare i fini istituzionali in condizioni di equilibrio economico (equivalenza tra proventi e oneri) e di efficienza (la quale può essere raggiunta o attraverso la minimizzazione degli oneri unitari, o attraverso la massimizzazione dei rendimenti) [Arduini 1996].

Se è vero che le aziende non profit sono storicamente riferibili alle aziende di erogazione, tuttavia, si deve evidenziare che, in relazione all'evoluzione e allo sviluppo del Terzo settore, oggi questa suddivisione non sembra più appropriata, e paia invece più preciso accostare le aziende non profit sempre più alle aziende di produzione di servizi il cui *output* non è destinato allo scambio di mercato bensì al soddisfacimento di bisogni sociali [Propersi 2004].

Da un punto di vista economico-aziendale, quindi, gli enti non profit possono essere classificati come aziende private di sola erogazione (le cosiddette aziende non profit pure), oppure come aziende sia di erogazione sia di produzione (le aziende non profit composte)[4]. Questi enti presentano le seguenti peculiarità:

[4] «Le aziende composte sono frequentissime: vanno dall'economia pri-

– natura giuridica privata;
– costituzione formale;
– autogoverno;
– assenza di distribuzione di utili;
– presenza di una parte di lavoro volontario;
– utilizzo di risorse di significativo ammontare provenienti da finanziatori che non si attendono di ricevere controprestazioni (rimborsi e benefici), proporzionati al valore delle risorse erogate;
– prevalente esercizio di attività operative diverse da quelle della produzione di beni e servizi finalizzate all'ottenimento di utili;
– rapporto di natura fiduciaria con la collettività di riferimento, sia per i servizi prestati sia per i fondi ricevuti;
– assenza di interessi proprietari che possano esser ceduti, o riscattati;
– difficoltà di misurare il valore creato dall'azienda;
– tendenza a creare, al pari delle imprese, adeguate strutture patrimoniali con l'obiettivo di svilupparsi e sopravvivere nel tempo;
– gestione talvolta approssimativa da un punto di vista organizzativo e amministrativo, e sorretta soltanto dallo slancio ideale o dalla generosità del fondatore o dal contributo volontario;
– gestione tipicamente complessa, consistente nel prevalente esercizio di attività di utilità sociale accompagnata dal concorrente utilizzo di attività produttive collaterali.

vata del modesto artigiano o dell'industriale [...], alle amministrazioni dei grandi enti autarchici territoriali (stato, province, comuni), o a quelle dei corpi morali (ospedali, istituti di ricerche tecnico-sperimentali, ecc., che fra le proprie entrate annoverano – accanto ai proventi di contributi e magari alle elargizioni e alle gratuite cessioni patrimoniali – anche ricavi e redditi di un'attività organizzata e direttamente e/o indirettamente esercitata dai suddetti enti, nelle forme e con i rischi patrimoniali propri dell'impresa. Nell'azienda composta si hanno di solito relazioni di interdipendenza molteplici e strette tra l'economica dell'azienda di erogazione e quella di produzione per il mercato» [Onida 1970].

3. *I soggetti giuridici*

Da un punto di vista giuridico rientrano, quantomeno nel concetto di istituto non profit, i seguenti soggetti:

1. Associazioni riconosciute (artt. 14 ss. del c.c.);
2. Fondazioni riconosciute (artt. 14 ss. del c.c.);
3. Associazioni non riconosciute (artt. 36 ss. del c.c.);
4. Comitati (artt. 39 ss. del c.c.);
5. Organizzazioni di volontariato (legge 11 agosto 1991, n. 266);
6. Cooperative sociali (legge 8 novembre 1991, n. 381);
7. Associazioni sportive (legge 16 dicembre 1991, n. 398);
8. Organizzazioni non governative (art. 28, legge 26 febbraio 1987, n. 49);
9. Enti di promozione sociale (art. 3, comma 6, legge 25 agosto 1991, n. 287 e legge 7 dicembre 2000, n. 383);
10. Enti lirici (d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367);
11. Società di mutuo soccorso (legge 15 aprile 1886, n. 3818);
12. Centri di formazione professionale (legge 21 dicembre 1978, n. 845);
13. Istituti di patronato (legge 30 marzo 2001, n. 152, legge 27 marzo 1980, n. 112, d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 1017);
14. Onlus (Organizzazioni non lucrative di utilità sociale, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460).

Al suddetto elenco va aggiunta l'impresa sociale, il cui lungo iter normativo si è concluso solo nel 2008 con la pubblicazione dei decreti ministeriali attuativi del d.lgs. 155/2006 contenente la disciplina organica di questo nuovo istituto. I soggetti che possono acquisire la qualifica di impresa sociale sono «le organizzazioni private, ivi compresi gli enti di cui al libro V del Codice civile, che esercitano in via stabile e principale 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. 1). Con questa disciplina il legislatore ha inteso temperare la netta contrapposizione tra attività rivolta al perseguimento di finalità ideali o altruistiche, tipica degli enti di cui al libro I, e l'attività volta unicamente al raggiungimento di egoistici vantaggi lucrativi, tipica invece degli enti di cui al libro V del Codice civile [Capelli 2007].

4. *La «corporate governance» negli enti non profit: aspetti generali e modelli*

La riscoperta dell'azienda non profit e del suo ruolo chiave e attivo nell'attuale sistema di *welfare* ha contribuito a mettere in discussione il modello stato-mercato (detto anche bipolare) sviluppatosi nel corso del Novecento e sorretto dalla convinzione che il benessere sociale potesse essere garantito dall'azione congiunta di due soli soggetti[5]: l'impresa for profit e la pubblica amministrazione.

Sino alla fine degli anni '80, anche in Europa [Hill 1999] non si dubitava del fatto che tali forme di intervento, se ben combinate, potessero garantire la massima efficienza e soddisfazione sociale[6]. La crisi dei sistemi pubblici di *welfare* a cui si è assistito gradualmente a partire dai primi anni '90 e le difficoltà nel sostituire le istituzioni pubbliche, ritenute non del tutto efficienti, con le imprese for profit, hanno rivitalizzato vecchie forme di intervento di tipo non profit – invero mai sopitesi seppur per lungo tempo compresse – e, al contempo, hanno spinto a crearne di nuove con caratteristiche marcatamente produttive[7]. In pratica, si è assistito allo sviluppo di un'economia di servizi che ha sostituito il modello tradizionale di *welfare state* con quello del cosiddetto *welfare mix* [Vittadini 2002].

Anche la letteratura economica internazionale[8] è concorde nel ritenere che la crescente diffusione delle Organizzazioni non profit sia la conseguenza della nascita di maggiori bisogni sociali non più soddisfatti dall'apparato statale che, all'opposto, nel

[5] Al mercato spetterebbe la produzione di beni privati (eventualmente regolamentata per impedire la produzione di esternalità negative), mentre la produzione di beni pubblici e, più in generale, di interesse collettivo, dovrebbe essere attribuita esclusivamente allo stato. Ciò si è verificato per lungo tempo fino al punto di sovrapporre (almeno in Italia) il concetto di «pubblico» (riferito sia al bene, che alle sue modalità di gestione) con quello di «statale».

[6] Per un approfondimento sull'argomento si rimanda ai contributi di Antonini e Pin in questo volume, cap. III.

[7] Sull'introduzione di un'economia mista di servizi, con particolare riferimento all'erogazione di servizi assistenziali e socio-sanitari, cfr. Ferrea [2006] e Borzaga e Fazzi [2005].

[8] Antoldi [2002]. In tempi meno recenti, cfr. Hasmann [1986].

corso degli anni, è addirittura arretrato a fronte di una crescente richiesta di interventi che provengono da parte di segmenti di mercato espressione di bisogni differenziati e specifici. D'altra parte, l'impresa for profit, pur facendosi carico dell'erogazione di questi beni e servizi, ha scontato la parziale conflittualità derivante dalla necessità di rispondere in modo efficace e trasparente ai bisogni di natura sociale e, contestualmente, agli interessi personali dell'imprenditore propenso a sfruttare le asimmetrie informative esistenti tra consumatore e impresa [Faleri 2007; Clerico 2002].

Il settore non profit[9] è stato il principale beneficiario di questo riassetto dello stato sociale. A esso è stato riconosciuto un ruolo importante e «autonomo» nel contesto della produzione di beni e servizi[10] che è culminato, di recente, nell'affermazione anche legislativa della figura dell'Impresa sociale[11].

Tuttavia, il sistema di *welfare mix* che si viene delineando non deve essere inteso quale semplice aumento della varietà di soggetti coinvolti nell'attività di erogazione dei beni e/o servizi, ma soprattutto come un sistema misto anche in relazione all'allocazione delle funzioni e delle responsabilità che non ricadono più sul solo soggetto pubblico[12].

[9] Per una definizione di «istituzioni non profit», cfr. Istat [2001]. Cfr. anche Barbetta, Cima e Zamaro [2003].

[10] Si pensi al d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, che ha introdotto la figura della Onlus.

[11] Cfr. d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, *La relazione di accompagnamento dello schema di decreto legislativo recante:* «*Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*», presentata al Consiglio dei ministri nella seduta del 2 dicembre 2005 che recita: «[...] È peraltro noto che il Terzo settore – che ha trovato un rinnovato impulso anche grazie alla organica inserzione di esso nella società per la realizzazione di interessi generali esplicitata dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 della Costituzione – abbia assunto nel tempo una rilevanza, anche quantitativa, particolarmente imponente: i beni e i servizi da esso prodotti e scambiati sono connotati da forte innovatività, alto livello qualitativo, fluidità delle forme gestionali; d'altra parte, le forme organizzative si sono evolute in favore di strutturazioni complesse, per l'appunto imprenditoriali. La legge delega 118/2005 si inserisce, perciò, in un ampio dibattito sul rafforzamento degli strumenti operativi attraverso i quali operano gli enti e i soggetti del Terzo settore [...]».

[12] Ascoli e Ranci [2003] e Ranci [2003]. Sul ruolo del Terzo settore e delle aziende non profit v. Bassanini [2008].

In una fase di cambiamento e modernizzazione dei sistemi di *welfare*, segnata fortemente dall'esigenza di contenere i costi e al contempo di migliorare la produttività e l'efficacia degli interventi, si è posta la necessità di selezionare e incentivare quei soggetti (non profit) che posseggono caratteristiche in grado di garantire la maggiore efficacia ed efficienza dei servizi, oltreché la trasparenza nel realizzarli. Il quadro che si sta delineando, dunque, impone la necessità di trasferire «quote crescenti di potere e di responsabilità dallo stato alla società» [Tremonti 2008].

In definitiva, si sta affermando un nuovo modello operativo rivolto alla produzione di scopi metaeconomici. In questo modello di *welfare*, che gravita attorno ai rinnovati principi di sussidiarietà verticale e orizzontale [Centemeri, De Leonardis e Monteleone 2006; Maltoni 2005], lo schema operativo di intervento sociale sembra caratterizzarsi per un ruolo assai spiccato delle Organizzazioni non profit quali produttrici di servizi e dello stato in veste di soggetto regolatore [Propersi 2002]. La crisi globale richiede a tutti i soggetti (pubblici e privati) operanti nel mercato di esprimere maggiore responsabilità sociale intervenendo in aiuto di chi non è in grado di sostenerne il peso.

Tale concetto traspare anche nel recente messaggio che Benedetto XVI ha affidato all'enciclica *Caritas in veritate* nella quale evidenzia che «il mercato, lasciato al solo principio dell'equivalenza di valore dei beni scambiati, non riesce a produrre quella coesione sociale di cui pure ha bisogno per ben funzionare. Senza forme interne di solidarietà e di fiducia reciproca, il mercato non può pienamente espletare la propria funzione economica»[13]. E, dunque, «accanto all'impresa privata orientata al profitto, e ai vari tipi di impresa pubblica, devono potersi radicare ed esprimere quelle organizzazioni produttive che perseguono fini mutualistici e sociali»[14] in modo «che nel mercato si aprano spazi per attività economiche realizzate da soggetti che liberamente scelgono di informare il proprio agire a principi diversi da quelli del puro profitto, senza per ciò stesso rinunciare a produrre valore economico»[15].

[13] Cfr. § 35 della lettera enciclica di Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, 2009. Il testo dell'enciclica è disponibile al sito www.vatican.va.

[14] Cfr. § 38 enciclica, cit.

[15] Cfr. § 37 enciclica, cit.

Come è stato evidenziato, il pontefice ha indicato un modello preciso di soggetto operante nel mercato, «quello dell'impresa che, pur all'interno delle leggi di mercato, si pone una finalità più ampia rispetto alla massimizzazione del profitto e dell'efficienza: l'obiettivo dell'utilità sociale complessiva»[16].

Nel contesto di tale rinnovato ruolo dell'intero Terzo settore da alcuni anni a questa parte si sta sviluppando un'attenzione crescente anche nell'individuare strumenti e meccanismi operativi che permettano alle organizzazioni di soddisfare le richieste di trasparenza, efficacia ed efficienza che giungono dal sistema istituzionale e sociale.

L'impiego di modelli organizzativi complessi e l'utilizzo di mezzi finanziari e fattori produttivi più rilevanti hanno, infatti, generato maggiori difficoltà nella gestione con il rischio che coloro cui tale gestione è affidata possano deviare dagli obiettivi dichiarati. Il vincolo non distributivo, elemento principe nella salvaguardia della non lucratività dell'ente, non sembra essere più sufficiente per la tutela dei numerosi soggetti (*stakeholders*), a vario titolo, interessati e/o coinvolti dall'attività degli enti non profit.

Di ciò si è reso conto tanto il legislatore che, in questi anni, a fronte di una produzione normativa di favore, soprattutto fiscale, ha introdotto molteplici strumenti di controllo e di *accountability* per gli enti non profit, quanto le organizzazioni, che hanno cominciato ad affrontare i problemi di governo e di trasparenza della propria azione sia con l'inserimento di meccanismi finalizzati al coinvolgimento nella proprietà e nella gestione dell'organizzazione di una pluralità di portatori di interessi (azienda *multistakeholder*) [Fazzi 2007], sia con l'introduzione di maggiori meccanismi di controllo.

Nel contesto di queste evidenti sollecitazioni tese al miglioramento strutturale, assume un ruolo determinante il tema dell'assetto di *governance* degli enti non profit, considerato da molti studiosi una variabile strategica essenziale in relazione al miglioramento dell'azione svolta e alla verifica delle performance aziendali [Grumo 2007].

La nozione di *corporate governance* nel contesto non profit

[16] Cfr. i contributi di S. Beretta, V. Colmegna, F. Felice, B. Sorge, S. Zamagni in AA.VV. [2009].

è da tempo oggetto di classificazioni, di studi e di teorie che hanno immediatamente evidenziato la difficoltà nel produrre una definizione univoca di tale concetto anche in ragione del fatto che esso trae i suoi elementi di connotazione da una realtà multifattoriale e variegata, e dall'insieme complesso dei fenomeni ai quali il termine stesso è associato[17].

Nella sua accezione più ampia e generale, la *governance* può essere definita come «la modalità con la quale individui e istituzioni, pubbliche o private, affrontano le questioni di interesse collettivo. In questo senso la *governance* è un processo attraverso il quale interessi diversi e in conflitto possono essere conciliati, dando vita ad azioni basate sulla cooperazione tra i differenti soggetti coinvolti»[18].

In termini più specifici, invece, essa può assumere diverse accezioni e gradi di completezza in ragione dei particolari contesti di riferimento[19]. In tale sede preme, tuttavia, circoscrivere il campo d'indagine a una classificazione del termine con riferimento alle realtà operanti nel contesto non profit; tuttavia, nel fare ciò non si può prescindere dal ricordare che la nozione di *corporate governance* è stata, ed è tuttora, al centro di numerosi studi dell'economia aziendale, con particolare riferimento all'istituto dell'impresa [Airoldi, Brunetti e Coda 1994] e solo in tempi più recenti, con opportuni adattamenti, è stata riclassificata in ambito non profit [Propersi 2004; Antoldi 2003; Propersi 2001].

Nell'analisi delle questioni inerenti alla *governance* degli enti non profit e nella ricerca di risposte ai numerosi interrogativi che ne conseguono è, dunque, fondamentale conservare lo sguardo attento alle modalità con le quali i problemi di *governance* sono stati affrontati, e in parte risolti, nel contesto dell'azienda for profit.

[17] Gli argomenti che sono legati al problema della *governance* sono molteplici e ciò giustifica l'interesse di studiosi appartenenti a discipline differenti. In tale prospettiva i giuristi, gli economisti finanziari o aziendali si occupano di singoli aspetti anche molto analitici; cfr. Letza, Sun e Kirkbride [2004, 3].

[18] Fonte: *Rapporto della commissione sulla governance globale* (*Report of the Commission on global governance*), redatta dalle Nazioni Unite, Oxford University Press, 1995.

[19] Per maggiori approfondimenti sulla definizione di *governance*, cfr. Masini [1986]; Bain e Band [1996] e Antoldi [2003].

4.1. *Aspetti generali della «governance»*

Il termine *governance* ricomprende l'insieme delle strutture e degli schemi di funzionamento degli organi di governo e di controllo delle aziende [Airoldi e Forestieri 1998]. Gli autori che hanno affrontato tale argomento nel contesto non profit hanno mosso le loro analisi, come è stato evidenziato, dalle esperienze e dagli strumenti utilizzati nell'azienda for profit soffermandosi sulle peculiarità che contraddistinguono le due tipologie di soggetti e cercando poi di trasferire nel contesto non profit, con idonei accorgimenti, i meccanismi di *governance*, più strutturati e normati, utilizzati nel contesto for profit. Tale scelta è stata in parte obbligata in quanto il tema della *governance* degli enti non profit risente, da un lato, della carenza di interventi legislativi strutturali [Propersi 2004] e, dall'altro, dell'eccessiva regolamentazione, non di rado disordinata, derivante da un'ingente emanazione di legislazione speciale d'urgenza e dall'accumularsi della stessa [Visconti 2008]. Infatti, mentre la legislazione civilistica è ferma a esigue norme di cornice[20] – un tempo sufficienti, ma ora non più adeguate alla mutata realtà socio-economica nella quale gli enti non profit operano – quella speciale dell'ultimo decennio ha implicitamente e parzialmente esautorato le poche norme del codice facendo perdere loro la centralità e l'originaria funzione di telaio normativo e generando, al contempo, un coacervo di disposizioni – a volte sovrapponibili – inadatte a garantire trasparenza ed efficacia nella regolamentazione dei numerosi e complessi soggetti oggi operanti nel comparto del Terzo settore.

Proprio per la complessità di tali organismi, le valutazioni sull'assetto di *governance* impongono un'analisi approfondita della struttura organizzativa e delle principali funzioni in cui si

[20] A tal proposito si segnala che, di recente (giugno 2010), i ministeri della Giustizia e del Lavoro e delle Politiche sociali hanno presentato al Consiglio dei ministri un disegno di legge delega con l'obiettivo di riformare la disciplina del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro. Tra gli obiettivi della riforma vi è quello di prevedere espressamente per gli enti la possibilità di intraprendere un'attività commerciale a patto che sia strumentale al perseguimento degli scopi sociali.

articola la loro attività e, altresì, la necessità di relazionarsi sia con il quadro istituzionale e normativo nel quale tali soggetti operano, sia con il contesto di relazioni, di influenze (interne ed esterne) e di poteri che incidono sulle scelte dell'ente [Propersi 2004; Bain e Band 1996; Stapledon 1996].

Inoltre, poiché l'espressione *corporate governance* trova la sua genesi nel contesto for profit[21] è opportuno porre attenzione nel trasporre tale concetto in un ambito e in relazione a soggetti che della lucratività non fanno la propria ragion d'essere. Numerosi autori [Propersi 2004; Antoldi 2003; Borgonovi 2001; Codini 2004] evidenziano che le peculiarità dei meccanismi di governo degli enti non profit risiedono, in gran parte, nella differente cultura da cui le stesse organizzazioni originano. In esse non prevale, infatti, la competizione e la redditività della loro azione – caratteri propri dell'azienda for profit – ma la cooperazione e il perseguimento del bene sociale, immessi in una logica che assume il bene comune e il perseguimento della solidarietà come metro di valutazione delle performance aziendali [Propersi 2002]. La differente cultura dalla quale originano questi soggetti si riflette in maniera evidente anche nei meccanismi di *governance* in relazione alle motivazioni che ne orientano le scelte, ai comportamenti degli organi di governo, ai meccanismi che ne determinano, in senso lato, gli assetti proprietari [Propersi 2004; Hansmann 2005], alle valutazioni degli organi di vertice a cui sono demandate le strategie di azione e, altresì, in relazione al differente ruolo attribuito ai cosiddetti *stakeholders*.

Tuttavia, sia per l'impresa lucrativa che per gli enti non profit il sistema di *governance* non impatta solamente in relazione alle problematiche interne di efficienza e competitività, ma ha implicazioni rilevanti anche rispetto al contesto economico, sociale e politico nel quale il soggetto è inserito.

I rischi di opportunismo che si sono verificati nel contesto for profit sono oggi riscontrabili in parte anche per gli enti non profit. Ricerche su scala internazionale [Gibelman e Gelman 2004] hanno evidenziato come l'aumento dell'attività imprenditoriale di tali enti, e dunque del fattore occupazionale, abbia favorito

[21] Per le definizioni e le problematiche di *corporate governance* nel contesto for profit, cfr. Trequattrini [1999]; Zanda [1974]; Airoldi e Forestieri [1998].

la diffusione di comportamenti sleali tesi alla soddisfazione di interessi personali e, a volte, al perseguimento di obiettivi strumentali ed egoistici.

Il vincolo della non distribuzione, il perseguimento di scopi di utilità sociale e l'eventuale eterodestinazione delle finalità perseguite devono tradursi in requisiti sostanziali anche in relazione al modello di *governance* da adottarsi. La difficoltà nel definire regole di *governance* per tali organizzazioni deriva anche dalla loro stessa natura che non rende possibile l'identificazione vera e propria di una categoria di «proprietari» dell'ente. La mancanza di coincidenza tra i soggetti titolari del potere di gestione e coloro in capo ai quali si producono gli effetti delle decisioni adottate genera il rischio che l'agente abusi della propria posizione al fine di ottenere un vantaggio egoistico che si trasforma in un danno per coloro nel cui interesse tali decisioni dovrebbero essere prese. Ciò avviene in ragione di diverse circostanze tra le quali si possono individuare: 1. lo scarso interesse dei soci a monitorare la condotta degli amministratori, tenuto conto che l'ente non remunera i loro investimenti; 2. la non identificazione dei soci, in genere, con i diretti beneficiari dei beni e/o servizi prodotti; 3. l'evidente carenza di indici di performance chiari e facilmente misurabili[22] derivante sia dall'eterogeneità dei fini perseguiti, sia dalla natura sociale più che economica degli obiettivi. A ciò deve aggiungersi, non di rado, la presenza di una remunerazione morale – e non monetaria – dei soggetti operanti nell'ente non profit che genera difficoltà nel monitoraggio dei costi di gestione.

Porsi domande sull'assetto di *governance* di un ente non profit impone, a ogni modo, l'analisi delle differenti dinamiche inerenti al funzionamento e alla composizione degli organi di governo e di controllo, ossia un'indagine sulla ripartizione e sulle modalità di utilizzo del potere e sulla responsabilità decisionale che investe molteplici campi di azione.

Le attività di governo hanno varia natura e si distinguono in relazione alle dimensioni strategica, organizzativa e politica, ed esse vanno analizzate all'interno del contesto ambientale di rife-

[22] Tale espressione vuole ricomprendere sia l'efficacia, e dunque il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, sia l'efficienza, e dunque le modalità con cui gli obiettivi sono perseguiti.

rimento. La prima dimensione si concretizza nell'individuazione delle strategie di sviluppo e di crescita dell'organizzazione, la seconda nella necessità di guidare e coordinare gli organi direzionali e, attraverso questi, l'intera organizzazione, la terza nell'esigenza di coordinare le finalità dell'organizzazione e garantire la continuità dell'azione svolta soddisfacendo le aspettative degli *stakeholders* [Antoldi 2003]. L'insieme di tali attività delinea la funzione di governo strategico dell'organizzazione nel contesto ambientale dal quale non può essere avulsa.

Le questioni inerenti alla *governance* degli enti devono trovare dapprima una regolamentazione nelle regole di composizione e di nomina dell'organo di amministrazione e nell'individuazione delle categorie di soggetti nominabili e, successivamente, nella predisposizione di meccanismi tesi alla partecipazione diretta degli *stakeholders* negli organi di gestione dell'ente.

Con riferimento all'analisi dei modelli di *corporate governance* adottati dalle Organizzazioni non profit vi è necessariamente la tendenza a utilizzare i principi dell'economia aziendale seppur tenendo presenti le peculiarità che ne contraddistinguono i meccanismi di governo. Tuttavia, è utile richiamare i quattro principali elementi di distinzione: 1. le differenti motivazioni che orientano le scelte e i comportamenti degli organi di governo dell'ente non profit; 2. la differente modalità di selezione dei suoi organi di vertice spesso derivante da meriti personali legati alle finalità perseguite piuttosto che alle capacità tecniche; 3. la carenza del binomio governo/proprietà; 4. il diverso ruolo assunto dagli *stakeholders*[23].

In particolare, nelle imprese le motivazioni che orientano le scelte e i comportamenti degli organi di governo tendono al soddisfacimento degli interessi privati del proprietario mentre negli enti non profit l'interesse cui si tende è quello dichiarato

[23] Anche la letteratura internazionale ha approfondito l'argomento soffermandosi sugli elementi differenziali dell'organo di governo degli enti non profit e delle imprese. Cfr. McFarrell [1999], che sostiene che gli elementi di peculiarità riscontrabili negli enti non profit (assenza di prestazioni misurabili, variabilità di composizione del consiglio di amministrazione, assenza di un salario per le funzioni di governo, ecc.) renderebbero quasi impossibile la definizione di regole univoche e universali in relazione alle modalità di governo degli stessi.

nella *mission*. Altresì, gli organi di vertice delle imprese vengono scelti in ragione della loro competenza tecnica mentre negli enti non profit la scelta ricade, in genere, sul leader carismatico in ragione del suo legame e dei suoi meriti rispetto alla causa perseguita dall'ente. E, ancora, deve tenersi in conto il diverso ruolo riconosciuto ai portatori di interessi, che nelle imprese sono individuabili in massima parte negli azionisti e nei clienti – da cui dipende la sopravvivenza dell'impresa – e negli enti non profit, invece, nei finanziatori privati o pubblici oltre che nei fruitori ultimi dei beni/servizi erogati.

Nonostante vi siano elementi di differenziazione di cui tenere conto nell'analisi degli assetti di *governance* degli enti non profit, tuttavia, l'applicazione dei principi economico-aziendali trova ragione nel comune svolgimento di un'attività economica di produzione e di consumo delle risorse economiche[24]. Al contempo, come evidenziato, lo scopo dell'ente non profit è differente da quello dell'azienda for profit giacché il risultato della prima non si valuta in relazione alla capacità di produrre ricchezza ma in ragione della capacità di soddisfare i bisogni sociali cui l'attività è finalizzata. La dimensione economica, cioè la capacità di produrre o attirare ricchezza, risulta però fondamentale anche per l'ente non profit seppur diviene lo «strumento» per il perseguimento del fine solidaristico[25] e non il fine ultimo del proprio agire [Tessitore 1995]. L'equilibrio di tali fattori risulta, comunque, essenziale perché il mancato bilanciamento degli stessi produce effetti patologici; ove, infatti, il conseguimento del fine solidaristico non sia bilanciato da una corretta valutazione delle risorse a disposizione, l'ente non profit rischia di precipitare in una situazione di dissesto economico-finanziario; all'opposto, l'esaltazione dell'aspetto economico-finanziario tende a snaturare la finalità sociale dell'ente non profit trasformandolo, di fatto, in un'impresa.

[24] Antoldi [2003]. Per alcune Organizzazioni non profit si evidenzia una forte somiglianza con le imprese for profit (in tal senso si pensi alle cooperative sociali o ad altri enti non profit che operano in ambito socio-sanitario e assistenziale).

[25] In tal senso, cfr. anche Borgonovi [1993].

4.2. *I modelli di «corporate governance»*

Definiti, seppur sommariamente, gli aspetti principali di differenziazione e comunanza tra gli enti for e non profit, è opportuno delineare i modelli di *governance* utilizzati da questi ultimi. L'analisi di tali modelli pone la necessità di rispondere ad alcuni interrogativi inerenti alla titolarità del potere di comando nell'azienda, alla dimensione qualitativa e quantitativa dei poteri spettanti al Cda, all'individuazione delle modalità di composizione degli organi aziendali e dei loro compiti, al ruolo e alla predisposizione di organi e strumenti di controllo interno ed esterno [Propersi 2004], al ruolo e alle caratteristiche dei sistemi di rendicontazione economico-finanziaria e sociale, al sistema di incentivazione, economico e no, per i soggetti che operano nell'azienda non profit e, infine, alla capacità di intervenire sul modello in ragione delle mutate esigenze o della mancanza di efficacia della sua azione.

La risposta a tali interrogativi non risulta essere immediata giacché il nostro Codice civile non definisce né regolamenta con precisione la struttura degli organi di governo e di controllo degli enti non profit, lasciando che siano le norme statutarie – e in parte la legislazione fiscale – a definire con ampia autonomia l'assetto di *governance* degli stessi.

In presenza di carenze legislative, i sistemi di *governance* degli enti non profit si presentano con varie caratteristiche. In particolare, si differenziano in ragione della veste giuridica assunta, della dimensione e del settore di appartenenza [Propersi 2001; 2002]. Proprio perché i sistemi di *governance* degli enti non profit sono estremamente vari e caratterizzati da differenti livelli di complessità, non è fondamentale ricercare un «modello ideale» applicabile in assoluto, quanto piuttosto individuare meccanismi ed elementi concreti atti a migliorare l'assetto di *governance*, che siano utilizzabili all'interno del modello ritenuto più adeguato in relazione alla natura dell'ente, alle finalità perseguite, alle caratteristiche dimensionali (che in genere mutano nel tempo), e al contesto specifico di attività in funzione del fine.

In tale prospettiva si ritiene opportuno, seppur per grandi linee, rilevare le caratteristiche fondamentali del modello associativo (associazioni, cooperative sociali, ecc.) che si caratterizza per l'elemento partecipativo, e di quello più ermetico fondazio-

nale che si caratterizza per l'elemento patrimoniale (fondazioni bancarie, culturali, di comunità locale, di partecipazione e così via).

Nel caso delle associazioni, i componenti dell'organo di governo economico sono nominati dall'assemblea degli associati. Nelle associazioni, l'assemblea è l'organo sovrano ed è composta da tutti gli associati con pari diritto di voto. L'organo di governo è il consiglio di amministrazione, ed è generalmente formato da più persone le quali, a differenza di quanto avviene nelle fondazioni, non possono essere nominate a vita. L'assemblea e gli amministratori sono obbligatoriamente previsti dalla legge[26], mentre le disposizioni dell'atto costitutivo/statuto possono prevedere la presenza di altri organi (organo di revisione e controllo degli atti di governo economico, collegio dei probiviri ecc.). La struttura associativa è di tipo democratico, tuttavia il problema di *governance* più ricorrente risiede nel ruolo chiave e predominante che l'organo di governo (consiglio di amministrazione) assume nell'organizzazione quando operi in modo indipendente rispetto all'assemblea che, invece, dovrebbe mantenere un ruolo sovrano sugli indirizzi dell'ente. Tale problematica è in stretto legame con la crescita dimensionale dell'organizzazione che genera un allargamento della base sociale e, dunque, dell'assemblea, determinando dispersione e inattività dei singoli soci. In tali casi accade che al Cda vengano trasferite (se non addirittura acquisite dallo stesso) le funzioni sovrane dell'assemblea, cosicché l'ente non agisce più quale espressione della maggioranza quanto della minoranza che ha nominato il Cda[27]. In questi casi l'assemblea diviene un organo inefficace e inefficiente che non è in grado di condizionare o controllare l'azione dell'organo amministrativo né di intervenire allorquando i fini perseguiti da quest'ultimo non siano in linea con quelli della collettività di riferimento. Si verifica, dunque, uno scollamento tra gli obiettivi di chi go-

[26] Artt. 13 ss. del Codice civile.

[27] Il problema della mancanza di democraticità e di partecipazione alla vita associativa è stato fortemente avvertito tanto che il legislatore fiscale, in assenza di un'adeguata legislazione in ambito civilistico, ha cercato di porre riparo con l'introduzione di specifiche clausole obbligatorie negli statuti di quegli enti che aspirino alla fruizione di regimi agevolativi specifici. A tal proposito, cfr. artt. 5 e 10, comma 1 lett. *h*) del d.lgs. 460/1997.

verna e le aspettative dell'assemblea e dei soggetti destinatari delle attività che l'ente dovrebbe statutariamente perseguire (il cosiddetto rapporto di agenzia).

Nelle fondazioni, invece, il conferimento del patrimonio – elemento caratteristico di tale figura – proviene dal fondatore ed è teso al soddisfacimento di un interesse collettivo. In tali casi, gli assetti di *governance* si caratterizzano per: 1. la marcata controllabilità dell'ente da parte del fondatore; 2. l'ermeticità dell'assetto istituzionale; 3. la sensibilità del fondatore quale criterio guida dell'attività dell'ente [Propersi 2002]. L'organo di governo delle fondazioni risulta, in genere, espressione delle volontà del fondatore che lo designa, ove non sia egli stesso ad assumere tale funzione. Lo statuto definisce gli organi della fondazione, la composizione, i meccanismi di elezione e di funzionamento degli stessi. L'unico organo previsto dalla legge per le fondazioni è il consiglio di amministrazione al quale spetta di amministrare il patrimonio. Gli amministratori possono essere nominati a vita. La nomina dell'organo di sindacato e di riscontro dei compiti di governo economico è rappresentato dal collegio dei revisori che viene nominato direttamente dall'organo amministrativo.

Anche una struttura di governo così accentrata può portare allo scollamento tra gli obiettivi di chi governa e quelli attesi dalla comunità di riferimento che la fondazione dovrebbe statutariamente servire. Ciò può avvenire sia nel caso in cui lo stesso fondatore, che in genere ricopre la carica di presidente del Cda per l'intero arco della sua vita, non persegua più le esigenze della collettività, sia nel caso in cui l'eventuale successione di discendenti alla figura del fondatore (con l'avvicendamento di un nuovo Cda) comporti una minore sensibilità verso l'attività sino a quel momento posta in essere. Tuttavia, il panorama degli enti di tipo fondazionale, soprattutto negli ultimi anni, è divenuto assai variegato e non permette di delineare un unico modello di *governance*[28].

[28] Fondazioni *corporate* (con un unico donatore), *community foundations* con più donatori, fondazioni di partecipazione, ecc. Nell'ultimo decennio anche il modello fondazionale ha conosciuto delle varianti evolutive (fondazioni di partecipazione, comunitarie, bancarie) con caratteristiche peculiari che hanno dato anche adito a interessanti filoni interpretativi e a vivaci discussioni. Sembra utile richiamare in tale contesto la questione

L'analisi, seppur sintetica, evidenzia che il problema del potenziale conflitto tra gli obiettivi attesi dalla collettività di riferimento dell'organizzazione e gli amministratori che ne governano l'operato si pone con evidenza sia negli assetti di tipo fondazionale che in quelli più democratici di tipo associativo.

In tale prospettiva è opportuno ragionare sull'individuazione di meccanismi capaci di: 1. indirizzare in modo efficace l'organo amministrativo al perseguimento delle finalità statutarie; 2. garantire che gli amministratori si comportino in modo da tutelare gli interessi di tutti gli *stakeholders*; 3. correggere eventuali deviazioni che nel corso della vita dell'organizzazione possono presentarsi determinando distorsioni che incidono in maniera più o meno grave sul perseguimento della *mission*.

È evidente che la progettazione di assetti di *governance* adeguati costituisce la *condicio sine qua non* per ottenere un'azione di governo più efficace ed efficiente e, al contempo, per garantire gli interessi dei soggetti esterni rappresentati da finanziatori e donatori che rappresentano la fonte di finanziamento dell'organizzazione [Propersi 2004].

Oltre a una necessaria riforma organica del Codice civile che intervenga a regolare la cornice entro la quale l'ente non profit svolge il proprio ruolo, è essenziale che gli assetti di *governance* trovino definizione nell'atto costitutivo/statuto, e che gli stessi enti si dotino di codici di autodisciplina [Arena e Fazio 2006].

Ai fini dell'individuazione di una buona *governance* potrebbe, dunque, essere utile soffermarsi sugli strumenti utilizzabili più che sul modello applicabile. In tale prospettiva potrebbe essere utile che all'interno dell'organizzazione non profit (soprattutto nelle fondazioni e nelle associazioni di notevoli dimensioni) siano

ancora aperta sul riconoscimento della qualifica di Onlus per le fondazioni di partecipazione, comunitarie e le ex Ipab. A tal proposito si evidenzia lo sforzo interpretativo dell'Agenzia per le Onlus nel ritenere legittima la fruizione della qualifica di Onlus per gli enti fondati e/o partecipati dai cosiddetti «enti esclusi» (in particolare enti pubblici e società commerciali) ove gli stessi siano in possesso dei previsti requisiti di legge. Per un esaustivo approfondimento della questione si rimanda agli *Atti di indirizzo* dell'Agenzia per le Onlus, approvati dal Consiglio il 23 novembre 2004 con del. n. 516 e il 4 ottobre 2010, con del. n. 362.

creati un *organo di indirizzo*, competente e capace, in grado di delineare le linee programmatiche generali dell'attività (che abbia dunque compiti di alta amministrazione), un *organo di gestione*, che si occupi di tradurre le linee programmatiche generali in decisioni operative, e un *organo di controllo* (revisori sociali), esterno e indipendente, con il compito di monitorare il corretto funzionamento dell'apparato organizzativo e di verificare la conformità dell'operato dei singoli organi e membri in funzione delle previsioni legali e statutarie[29].

[29] Per la strutturazione di un modello efficace di *governance*, in tal senso, può venire in aiuto anche quanto previsto dalla riforma del diritto societario del 2003, la quale ha inteso introdurre nel comparto degli enti for profit un consolidamento dei principi di trasparenza, di flessibilità e di autonomia privata – esigenze sentite anche nel comparto non profit – proponendo tre diversi modelli di *governance*, sebbene, in questa sede, sia utile richiamarne uno in particolare, definito *sistema dualistico*, di ispirazione tedesca. In esso è previsto che l'amministrazione e il controllo siano esercitati da un consiglio di sorveglianza, di nomina assembleare, e da un consiglio di gestione, nominato direttamente dal consiglio di sorveglianza. Il consiglio di sorveglianza assume un ruolo composito in quanto integra sia alcune competenze di vigilanza, tipiche del collegio sindacale, sia altre proprie dell'assemblea ordinaria, seppur la gestione resta saldamente in mano al consiglio di gestione. Alcune importanti funzioni (nomina dei gestori, approvazione del bilancio, ecc.) sottratte all'assemblea ne fanno un modello assolutamente nuovo che, con i dovuti accorgimenti, potrebbe introdurre soluzioni percorribili anche in ambito non profit. Si tratta, infatti, di un sistema in cui la nomina degli amministratori, l'approvazione del bilancio e altre specifiche competenze sono sottratte ai soci e sono attribuite a un organo professionale quale il consiglio di sorveglianza; questo modello, dunque, realizza una rilevante dissociazione tra la proprietà e il potere degli organi sociali. Al consiglio di gestione spetta, invece, la gestione dell'impresa e dunque, con competenza esclusiva, il compimento di tutte le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale. È interessante notare che tale sistema si caratterizza per la sua flessibilità, anche in ragione di quanto indicato nelle previsioni statutarie, in relazione alla ripartizione dei compiti di alta gestione e di supervisione strategica tra i due organi. In tal modo il sistema dualistico, adottato nel contesto non profit, potrebbe marcare in modo più efficace la separazione tra la proprietà (in tal caso intesa in senso lato) e la gestione demandata appunto a un consiglio di gestione composto da soggetti di estrazione prevalentemente tecnica e destinato a operare in modo collegiale. Al consiglio di sorveglianza spetterebbero, invece, compiti di alta amministrazione e di indirizzo strategico al fine di evitare sviamenti dagli scopi istituzionali.

È opportuno, tuttavia, evidenziare che l'adozione di un sistema dualistico comporta valutazioni specifiche da operarsi caso per caso con l'eventuale introduzione di idonee cautele regolamentari e/o organizzative tese a ridurre talune criticità quali, in particolare, quelle derivanti da una possibile commistione di competenze tra il consiglio di sorveglianza e il consiglio di gestione, affinché il primo non incida troppo significativamente sull'autonomia del secondo ma, al contempo, non venga compromessa l'efficacia dei controlli.

Volendo individuare alcune di queste competenze è possibile ipotizzare che all'organo di indirizzo siano assegnati poteri inerenti alle modifiche statutarie, alla nomina dell'organo amministrativo e di controllo, alla definizione delle linee programmatiche dell'attività, all'approvazione del bilancio e della relazione di gestione e al monitoraggio e alla supervisione dell'organo di gestione. A quest'ultimo spetterebbe, invece, il controllo sulla gestione del patrimonio mentre l'organo di controllo, privo di poteri decisori, dovrebbe vigilare sulla correttezza dell'operato degli altri due.

L'adozione del sistema dualistico, pur se applicato in funzione delle variabili legate a ciascun caso concreto, non potrà essere utilizzata per qualsiasi soggetto ma dovrà necessariamente essere valutata in concreto e nel rispetto delle specifiche esigenze dell'ente.

Un'ulteriore riflessione nel contesto dei possibili strumenti per una buona *governance* deve essere operata rispetto alla figura dell'«amministratore indipendente». Due aspetti sembrano ineludibili in relazione alle caratteristiche polivalenti di tale figura: il primo fondato sulle «caratteristiche personali» dell'amministratore; il secondo, sui «legami» tra quest'ultimo, la società, i manager e i soci. Quanto al primo aspetto, è importante che le caratteristiche della persona siano in linea con le esigenze dell'ente non profit e, dunque, che la nomina alla carica di amministratore sia accompagnata da un'esauriente informativa riguardante le caratteristiche personali e professionali del candidato, con l'indicazione dell'eventuale idoneità del medesimo a qualificarsi come indipendente. Il secondo aspetto, invece, non esprime un giudizio di valore, quanto l'indicazione di una situazione di fatto: l'assenza di relazioni con i vari portatori di interesse o con soggetti a esso legati capaci di condizionare

l'autonomia di giudizio e il libero apprezzamento dell'amministratore sull'operato del *management*.

È evidente quanto il tema della *governance* degli enti non profit sia cruciale rispetto al ruolo che gli stessi sono chiamati a occupare nella società ed è, pertanto, essenziale l'implementazione di regole e strumenti atti a migliorare il loro assetto sia per ottimizzare l'operato dell'ente in termini di efficacia ed efficienza, sia per garantire trasparenza a coloro che li finanziano (enti pubblici, donatori, sostenitori, ecc.).

Sono molte le proposte e le raccomandazioni in materia di *governance* che possono essere oggetto di riflessione e che si ritiene utile sinteticamente richiamare di seguito affinché, anche in sede di riforma normativa, possano essere uno spunto di approfondimento: 1. la previsione di un sistema di regole in materia di controllo degli organi di governo e di trasparenza verso l'esterno; 2. la previsione di atti costitutivi e statuti che prevedano vincoli generali atti ad assicurare il perseguimento della finalità sociale e che rafforzino il vincolo fiduciario con la comunità di riferimento; 3. l'inserimento di regole generali di *governance* che possano evitare l'autoreferenzialità dell'organo di governo; 4. la regolamentazione della figura dell'amministratore negli enti non profit allo scopo di stimolarne un operato responsabile e coerente con le finalità istituzionali, anche introducendo figure indipendenti (amministratore indipendente); 5. la regolamentazione dell'organo esecutivo in relazione alla sua composizione, alle sue funzioni, alla responsabilità verso l'organizzazione e verso i terzi, alla retribuzione dei componenti, alle ipotesi di delega dei poteri a terzi; 6. l'introduzione di alcune regole sulle dotazioni minime di patrimonio e la definizione degli obblighi di intervento in caso di perdite significative del patrimonio, come avviene per le imprese, con la previsione degli artt. 2446 e 2447 c.c.; 7. l'introduzione nel sistema di governo di organi che siano espressione della comunità di riferimento; 8. l'individuazione per legge delle violazioni di particolare gravità che comportino la sostituzione degli amministratori; 9. il rafforzamento dei sistemi di *accountability* con l'introduzione di obblighi di trasparenza in ragione delle caratteristiche dimensionali dell'organizzazione[30];

[30] Così, ad esempio, in materia di obblighi contabili delle Organizzazioni non profit il principio di riferimento sarà quello di imporre obblighi

10. l'introduzione, per gli enti di grandi dimensioni, della figura del «revisore sociale»; 11. la previsione di agenzie governative di controllo e promozione che verifichino l'attività degli enti e che, evitando di assumere mere funzioni di «polizia», utilizzino un «cartellino giallo» con lo scopo di ammonire quelli che adottano comportamenti scorretti; 12. la previsione di regole che assoggettino a controllo esterno i conti degli enti di grandi dimensioni e di quelli che ricevono finanziamenti pubblici; 13. la previsione di adeguate norme per la nomina degli organi di controllo dell'ente in modo da evitare che il controllato nomini il controllore; 14. l'individuazione di regole che assicurino sempre l'utilizzo dei fondi raccolti per i fini istituzionali, soprattutto in riferimento a contributi vincolati o fondi ottenuti a seguito di raccolte pubbliche; 15. l'introduzione di maggiori incentivi fiscali per chi dona denaro ma anche per le «donazioni» di tempo; 16. l'introduzione di correttivi ai limiti troppo stringenti della legislazione fiscale in materia di remunerazione della forza lavoro o degli amministratori degli enti non profit[31]; 17. l'introduzione di norme in materia di operazioni straordinarie tra enti non profit e tra enti non profit ed enti pubblici o imprese.

5. *La regolazione del conflitto di interessi*

La questione inerente al conflitto di interessi si lega a doppio filo con la necessità di instaurare un efficace sistema di strumenti in grado di evitare i rischi di *bad management* e *bad governance.* In tale prospettiva la *governance* degli enti non profit deve assicurare il bilanciamento dei poteri e, al contempo, prevedere un efficace sistema di controlli. Altresì, deve evitare che coloro i quali gestiscono l'ente non profit siano sedotti dalla possibilità

contabili essenziali e variabili in ragione delle dimensioni degli enti senza appesantire inutilmente l'attività amministrativa dell'ente non profit a discapito di quella istituzionale. A tal proposito, cfr. l'*Atto di indirizzo* di carattere generale contenente le *Linee guida e schemi per la predisposizione del bilancio e esercizio degli enti non profit*, adottato dal Consiglio dell'Agenzia per le Onlus con del. n. 58 dell'11 febbraio 2009.

[31] A tal proposito si richiama la risoluzione n. 294/E del 10 settembre 2002, dell'Agenzia delle Entrate in merito alla disapplicazione *ex* art. 37-*bis*, comma 8, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 600.

di ottenere vantaggi differenti rispetto al compenso – materiale e no – già stabilito nel patto che li ha legati allo stesso.

È opportuno, dunque, intervenire in tutte quelle situazioni nelle quali comportamenti opportunistici possono generare un conflitto d'interessi, caso che si verifica quando per dolo, violenza, errore, o approfittando della propria posizione, un soggetto si avvantaggi su altri con i quali ha instaurato un determinato rapporto. Si noti che alla base di tali comportamenti vi è, in genere, un forte squilibrio a favore di uno degli attori «dovuto al prevalere, fuori da ogni norma, regola o prassi, dell'interesse di una persona, e pertanto a un eccesso di appagamento della situazione giuridica di chi agisce in conflitto rispetto a quella di chi il conflitto lo subisce» [Rossi 2003].

Il conflitto di interessi si verifica nel momento in cui sia affidata un'ulteriore responsabilità decisionale a un soggetto che abbia interessi personali o professionali in conflitto con l'imparzialità che la stessa responsabilità occupata richiederebbe. Il verificarsi del conflitto non è di per sé prova che vi sia stata una scorrettezza e, tuttavia, esiste a prescindere dal fatto che a esso segua una condotta impropria o meno.

Le situazioni che costituiscono conflitto di interessi vanno, dunque, regolamentate il più possibile in via preventiva affinché non vi sia la possibilità di passare dall'intenzione all'azione.

Quali strumenti, dunque, per evitare tali situazioni? Non vi è dubbio che gli strumenti per una *good governance* siano l'*accountability* (la responsabilità) e la *compliance* (la conformità). Sotto il primo profilo, si chiede di introdurre un sistema di comunicazioni, interne ed esterne, finalizzato a potenziare la trasparenza e il controllo intesi come esigenza di verifica dell'operato dell'ente non profit rispetto ai soggetti sui quali ricade la gestione. Sotto il secondo profilo si delinea la necessità di conformarsi a leggi, regole e anche codici di comportamento al fine di implementare un sistema di sicurezza interna rivolta, soprattutto in un'ottica preventiva, a evitare i rischi legali e di reputazione derivanti dal verificarsi di comportamenti opportunistici. Tali strumenti mirano dunque a salvaguardare la reputazione dell'azienda, e ad acquisire la fiducia degli *stakeholders*, svolgendo una funzione di supervisione in relazione alla correttezza dell'attività dei soggetti operanti nell'ente. Più in concreto, la disciplina del conflitto di interessi dovrebbe vietare l'accumulo *ad interim* di due cariche

incompatibili, e dovrebbe estendersi sino al divieto di ricoprire una carica oppure al divieto di cumulo delle cariche ai coniugi, ai parenti e ai consanguinei. Vi sono, poi, ulteriori strumenti per prevenire il verificarsi delle situazioni di conflitto di interessi o comunque per riconoscerle. Ad esempio, l'introduzione di meccanismi atti a garantire l'effettiva democraticità della struttura e la partecipazione alla vita associativa o a implementare strumenti di consultazione e controllo degli atti di coloro che operano per l'ente non profit.

6. *L'esigenza di controllo: trasparenza, efficacia ed efficienza*

Nel contesto che abbiamo appena delineato si inserisce l'esigenza di predisporre meccanismi di presidio in grado di garantire, in maniera efficace ed efficiente sia il perseguimento delle finalità istituzionali sia la verifica, a posteriori, degli effetti delle condotte adottate e della correttezza e trasparenza delle azioni poste in essere.

Tale esigenza risulta tanto più sentita in ragione del fatto che il soggetto di riferimento è l'ente non profit, il cui processo di rendicontazione è permeato dalla necessità di dover rispondere in modo valido alle logiche della responsabilità sociale d'impresa[32] (assai cara anche alle aziende for profit), e i cui risultati di gestione sono da valutarsi più in termini di utilità sociale che dal punto di vista economico lucrativo. E, dunque, la funzione sociale perseguita non solo non esime tale soggetto dalla necessità di rendere conto della propria attività, ma diviene stimolo per investire in attività cosiddette immateriali (*assets*), quali l'etica e la reputazione, nella costante ricerca di legittimazione e di consenso della propria azione da parte delle diverse categorie di *stakeholders*.

In questa prospettiva si inserisce l'opportunità di individuare e implementare efficaci sistemi di *auditing* (verifica) in grado di rafforzare l'efficacia delle procedure di controllo interno e di migliorare la *governance*, ma anche tesi a garantire la progressiva stabilizzazione di meccanismi operativi adeguati e utili per l'individuazione di decisioni aziendali corrette.

[32] Sul tema, cfr. Rusconi e Dorigatti [2009] e Testa [2007].

Il rispetto del vincolo di non distribuzione degli utili e il perseguimento di finalità sociali non sono più sufficienti a porre l'ente non profit al riparo dal possibile verificarsi di comportamenti opportunistici e discrezionali, né assicurano che i fini istituzionali dell'ente siano effettivamente perseguiti. Pertanto, sembra quanto mai opportuno ricercare strumenti e soluzioni organizzative atti a prevenire il rischio che comportamenti individuali o soluzioni introdotte in taluni ambiti siano forieri di decisioni non compatibili con la missione e le finalità aziendali.

Uno strumento efficace che tende in questa direzione è l'allargamento del sistema di relazioni fiduciarie con gli *stakeholders* unito al corretto bilanciamento dei differenti interessi in gioco e all'implementazione di forme che contemplino il coinvolgimento nella gestione degli stessi e l'utilizzo di mezzi di comunicazione interna ed esterna efficaci in relazione agli obiettivi prefissati e ai risultati raggiunti.

Diviene, altresì, elemento essenziale anche la messa a punto di controlli effettivi di natura interna ed esterna diretti ad accertare la regolare tenuta della contabilità, l'osservanza della legge e dello statuto e la corrispondenza del bilancio alle risultanze contabili. Occorre sviluppare veri e propri strumenti di *accountability*[33] per rispondere alle istanze di trasparenza e di informazione richieste dalla società civile e rispetto a cui lo strumento del sistema informativo di bilancio, da costruire in modo difforme rispetto a quello delle imprese e degli enti pubblici, riveste senza dubbio un ruolo estremamente rilevante.

L'analisi degli strumenti di *accountability* (codici di condotta, codici etici, bilanci sociali) e dei meccanismi di *accountability* (sistemi di segnalazione, di controllo, monitoraggio ecc.) ha evidenziato che, sino a oggi, la prassi diffusa è stata quella di utilizzare, in ambito non profit, le tecniche, i concetti e le prassi elaborate per le aziende for profit. Tali elaborazioni, tuttavia, pur essendo un punto di partenza, mal si addicono a rappresentare le finalità e le logiche di comportamento degli enti del Terzo

[33] Il termine *accountability* esprime «la responsabilità informativa dell'azienda medesima e sostanzia quel sistema di comunicazioni, interne ed esterne, che nella trasparenza e nel controllo d'esito trovano la loro piena conformazione». Cfr. Matacena [1999].

settore. Di ciò vi è consapevolezza nel contesto non profit, tanto che già si intravedono i primi passi verso l'effettiva predisposizione di autonome forme di *accountability*[34]. Tale percorso se, da un lato, impone la ricerca di una definizione condivisa dei concetti di responsabilità sociale e di *accountability*, che consenta un piano comune di raffronto tra gli enti non profit, dall'altro deve contemperare anche la capacità di accettare nel sistema molteplici strumenti in grado di riflettere la vasta eterogeneità degli enti non profit dettata dalla differente forma giuridica, dalla specifica attività svolta e dalla varietà dei fini perseguiti.

Nel contesto attuale è, dunque, una necessità per gli enti non profit dotarsi di organi di controllo e adottare procedure tese a garantire la correttezza e la trasparenza delle proprie azioni. Riguardo a quest'ultimo aspetto, si ritiene che all'organo di controllo sia da attribuirsi, oltre al «classico» controllo contabile, anche il compito di vigilare sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dall'associazione e sul suo concreto funzionamento.

Tale forma di controllo è particolarmente importante negli enti non profit sia perché in essi manca l'interesse proprietario – e dunque il soggetto che si fa carico del corretto e coerente sviluppo dell'azione aziendale – sia perché tale controllo ha la finalità di tutelare gli interessi di tutti gli *stakeholders* (donatori, fruitori, stato, specie ove l'ente si surroghi nell'erogazione di servizi pubblici). L'organo di controllo dovrebbe pertanto svolgere una verifica sul perseguimento dei fini istituzionali, un controllo contabile amministrativo, fiscale e dei risultati dell'ente non profit[35].

[34] In tal senso il Cndc – il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti – è impegnato, già da alcuni anni, nella predisposizione di documenti tesi a fornire trasparenza e chiarezza sul funzionamento delle aziende non profit oltre che supporto metodologico alle stesse in considerazione della crescente rilevanza che tali organismi vanno assumendo nel tessuto socio-economico italiano. Si segnalano, altresì, le recenti *Linee guida sul bilancio di esercizio e sul bilancio sociale*, emanate dall'Agenzia per le Onlus, per l'approfondimento delle quali si rimanda rispettivamente ai paragrafi 3 e 7 della II parte del capitolo.

[35] A tal proposito si rimanda alla raccomandazione n. 5, emanata dal

Tuttavia, è opportuno segnalare che, dal punto di vista legislativo, a parte sporadici casi[36], non sono previste disposizioni che obblighino gli enti non commerciali a dotarsi di apposite forme di controllo. Il Codice civile si limita a stabilire che le associazioni devono convocare l'assemblea almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio (art. 20), mentre le uniche norme che impongono obblighi contabili agli enti non lucrativi sono quelle fiscali.

La presenza di revisori nel contesto degli enti non profit resta, in assenza di una disciplina sul controllo interno di tali enti, una scelta volontaria regolata dalle disposizioni statutarie[37] e, per quanto non disposto da esse, dal rinvio alle norme civilistiche[38]. Tali norme prevedono due forme di controllo: una inerente all'amministrazione[39], l'altra di tipo contabile[40]. Il controllo amministrativo si esprime essenzialmente in una verifica dell'osservanza della legge e dello statuto, del rispetto dei principi di corretta amministrazione e, in particolare, dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dall'ente. Il controllo contabile, invece, si esplicita nella verifica della regolare tenuta della contabilità sociale, nella corretta

Consiglio nazionale dei dottori commercialisti. Il documento fornisce indicazioni al fine di consentire un più efficace, trasparente e affidabile sviluppo delle azioni di controllo da parte degli organi deputati al controllo delle aziende non profit.

[36] Cfr. ad esempio le fondazioni bancarie, le fondazioni liriche, le Onlus nel caso previsto dall'art. 25, comma 5, del d.lgs. 460/1997.

[37] Occorre tuttavia rilevare che l'orientamento del Consiglio di stato (parere n. 3384 del 6 dicembre 1995), con riferimento agli enti non profit dotati di personalità giuridica, è costante nel ritenere opportuna, ai fini del riconoscimento giuridico, la previsione nell'ambito dello statuto di un organo di controllo; a tal proposito, cfr. Consiglio di stato, sez. I, sent. n. 2865 del 18 dicembre 1996 e n. 1440 del 31 luglio 1996.

[38] Al riguardo è opportuno precisare che non vi è una specifica disposizione che imponga all'ente non profit di dotarsi di un apposito organo di controllo, come invece avviene nelle società di capitali, a parte casi specifici tra i quali si possono ricordare le fondazioni bancarie, le fondazioni liriche e le Onlus, che conseguano per due anni consecutivi proventi superiori a dati limiti previsti da specifica norma di rinvio (quest'ultimo obbligo, previsto nell'art. 25, comma 5 del d.lgs. 460/1997, impone di allegare al bilancio una relazione di controllo sottoscritta da uno o più revisori contabili).

[39] Cfr. art. 2304 c.c.

[40] Cfr. art. 2309 c.c.

rilevazione nelle scritture contabili dei fatti di gestione, nella verifica che il bilancio d'esercizio e quello consolidato (quando redatto) corrispondano alle risultanze contabili. In tale ambito sono sempre più numerose, negli ultimi anni, le iniziative tese a fornire supporto metodologico e contributi scientifici agli enti non profit[41] affinché possa essere soddisfatta l'esigenza di trasparenza nei confronti di tutti gli *stakeholders* che gravitano, a diverso titolo, attorno a tali enti (componenti degli organi di governo, membri degli organi di revisione e controllo esterno, agenzie pubbliche deputate al controllo).

Per il controllo degli enti non profit si è anche ipotizzata, in dottrina, la figura *ad hoc* del revisore sociale[42] il quale, seppur del tutto prossimo al modello del revisore comune, tipico del contesto for profit, sarebbe però dotato di ulteriori, specifiche competenze e avrebbe compiti in parte differenti.

Sebbene tale scelta, e, più in generale, l'introduzione di misure efficaci di verifica e *accountability* restino facoltative per la maggior parte degli enti non lucrativi, tuttavia può essere utile prendere in considerazione l'opportunità di implementare innovativi sistemi di controllo, oltre che per i motivi poc'anzi evidenziati, anche alla luce delle novità legislative introdotte con il d.lgs. 231/2001[43] che adotta, anche nel nostro ordinamento, un sistema di responsabilità amministrativa nei confronti di un'ampia platea di soggetti (enti forniti di personalità giuridica, società e associazioni prive di personalità giuridica) che trae origine dall'esperienza statunitense ed è, oggi, una realtà in molti paesi europei.

[41] Possono citarsi le numerose raccomandazioni del Cndc e gli sforzi dell'Agenzia per le Onlus per l'elaborazione di *Linee guida e schemi per la redazione dei bilanci di esercizio e del bilancio sociale*.

[42] Per un approfondimento si rinvia al par. 7. Si veda anche Propersi [2004] e Grumo [2005].

[43] La legge 29 settembre 2000, n. 300, all'art. 11, ha delegato il governo a emanare appunto un decreto legislativo a introduzione e disciplina della predetta responsabilità delle persone giuridiche ed enti privi di riconoscimento, indicando nel contempo una serie di reati per i quali doveva ritenersi sussistere anche tale responsabilità dell'ente in aggiunta a quella della persona fisica autrice del reato medesimo. La stessa legge ha, a sua volta, recepito normative sovranazionali.

La novità del provvedimento citato consiste nella previsione di alcune ipotesi (in sintesi, reati contro la pubblica amministrazione, reati societari, ecc.)[44] nelle quali il soggetto responsabile del reato è individuato non solo nella persona fisica che si rende autrice del reato, ma anche nell'ente che ne ha tratto beneficio[45], nei confronti del quale sono previste sanzioni pecuniarie e/o interdittive (revoca di autorizzazioni, finanziamenti, sussidi, ecc.)[46].

In dettaglio, il decreto citato individua l'elemento soggettivo (autore del reato) in colui che riveste funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente (o di una sua unità organizzativa autonoma) o che esercita, anche di fatto, la gestione e il controllo, nonché in chiunque sia sottoposto alla loro direzione o vigilanza. Affinché si concretizzi la responsabilità – anche dell'ente – per l'atto compiuto dalla persona fisica, è sufficiente che l'illecito sia commesso nell'interesse o anche solamente a vantaggio dell'ente[47]. Tuttavia, come correttivo a

[44] Si tratta di reati in danno dello stato, concussione e corruzione, falsità in monete, reati societari, delitti con finalità di terrorismo ed eversione, e delitti contro la personalità individuale.

[45] La sanzione è applicabile solo nel caso di un comportamento posto in essere in funzione e in relazione alla qualifica rivestita nell'ente e a suo vantaggio, non quando trattasi di un illecito «personale», cioè commesso a proprio vantaggio personale e comunque indipendentemente dalla funzione esercitata nell'ambito dell'ente.

[46] Più in dettaglio, con riferimento alle sanzioni pecuniarie, si evidenzia che le stesse sono di ammontare rilevante e variabile a seconda: 1. della gravità del fatto; 2. del grado della responsabilità della società; 3. dell'attività eventualmente svolta dalla società per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto o per prevenire la commissione di ulteriori illeciti; 4. delle condizioni economiche e patrimoniali della società. Con riferimento alle misure interdittive si segnalano: 1. l'interdizione dall'esercizio dell'attività; 2. la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito; 3. il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; 4. l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi, e l'eventuale revoca di quelli già concessi; 5. il divieto di pubblicizzare beni o servizi. Sono, altresì, previste le sanzioni della confisca e della pubblicazione della sentenza.

[47] La formula ricalca fedelmente quella prevista nella legge delega. Nella relazione governativa al decreto le due nozioni vengono differenziate in quanto «l'interesse» ha un contenuto finalistico della condotta, ed è

un tale meccanismo «quasi oggettivo» di imputazione, è stata introdotta una deroga per cui l'ente non è responsabile se uno dei soggetti prima indicati abbia commesso l'illecito «nell'interesse esclusivo proprio o di terzi»[48].

La previsione normativa, inoltre, introduce apposite condizioni esimenti della responsabilità sulla base dell'adozione di presupposti di carattere organizzativo-aziendalistico[49].

In particolare, la responsabilità dell'ente è esclusa quando l'ente possa provare che: 1. «l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati della specie di quello verificatosi»; 2. ha affidato «il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo»; 3. «le persone hanno commesso il reato eludendo i modelli di organizzazione e di gestione»; 4. non c'è stata «omessa o insufficiente vigilanza» da parte dell'organo predisposto.

Con riferimento agli enti non profit è opportuno evidenziare che la dizione del comma 2 dell'art. 1[50] del decreto non lascia dubbi sulla sua applicazione anche a tali soggetti. La scelta, volutamente ricercata[51], di ricondurre nell'ambito applicativo del

suscettibile di una valutazione a priori riferibile alla volontà dell'autore materiale del reato, mentre «il vantaggio» attiene a un dato di risultato valutabile solo a posteriori in quanto è il risultato della condotta posta in essere.

[48] In tali casi l'ente assume la veste di parte lesa.

[49] Il legislatore si è ispirato al sistema statunitense dei *compliance programs*, cioè «modelli» contenenti regole di comportamento in funzione preventiva del rischio di reato, cui l'ente deve dimostrare di essersi attenuto se intende avvalersi dell'esclusione della propria colpevolezza. Per un quadro comparatistico, con particolare riferimento al sistema statunitense, si vedano Tiedemann [1995]; Santi [2004]; Gilioli [2003].

[50] Il comma 2 recita: «[...] le disposizioni in esso previste si applicano agli enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica».

[51] È stato proprio l'art. 1 della legge delega 29 settembre 2000, n. 300, tuttavia, ad imporre espressamente di adottare nella formulazione legislativa il sintagma «ente», in luogo di quello di «persona giuridica», perché quest'ultimo non avrebbe consentito, come è evidenziato nella relazione al d.lgs. 231/2001, di «essere dilatato troppo al di là della sua capacità semantica, al fine di poter ricomprendere anche gli enti che tale requisito

decreto legislativo anche gli enti privi di personalità giuridica non sembra essere del tutto criticabile in quanto ispirata da una valutazione di evidente ragionevolezza legata al forte rilievo che talora tali enti assumono nella sfera giuridica ed economica.

L'ambito soggettivo di applicazione della normativa risulta, dunque, particolarmente ampio e, tuttavia, l'applicazione dei modelli organizzativi – seppur non obbligatori – risente di problemi di sostenibilità [Albericci, Baruffi, Ippolito *et al.* 2008], soprattutto per gli enti di piccole dimensioni e in particolare per il cospicuo numero di enti non profit coinvolti dalla norma per i quali sarebbe stato forse più opportuno introdurre soluzioni alternative [Propersi e Rossi 2007; Pettinato 2006]. Il decreto, invero, ha tentato seppur in modo insufficiente di ovviare a tale eccessivo onere prevedendo, al comma 4 dell'art. 6, che «negli enti di piccole dimensioni i compiti indicati nella lettera *b*) – quelli demandati all'apposito organismo di controllo – possono essere svolti direttamente dall'organo dirigente». E, ancora, prevedendo, all'art. 27 del citato decreto, che per le sanzioni pecuniarie eventualmente irrogate «risponde solo l'ente con il suo patrimonio»[52]. Infine, resta il problema dei parametri attraverso i quali individuare un ente di piccole dimensioni, di più facile soluzione per gli enti che rivestono forma societaria[53], al fine di ritenere legittima la sovrapposizione prevista dal citato comma 4 dell'art. 6 tra l'organo di amministrazione e l'organo di controllo. Per gli enti non profit la soluzione andrà ricercata caso per caso ritenendosi che l'ente possa

non hanno». Nella relazione, peraltro, si osserva anche come si tratta di soggetti che, potendo più agevolmente sottrarsi ai controlli statali, sono a «maggior rischio» di attività illecite e attorno ai quali appare dunque ingiustificato creare vere e proprie zone di «immunità».

[52] Si noti che tale previsione, per le società di persone, comporta, invero, una deroga non giuridicamente giustificabile al principio generale di sussidiarietà della responsabilità dei soci per i debiti sociali previsto nel c.c., introducendo di fatto una distinzione, priva di ragione da un punto di vista tecnico, tra le obbligazioni commerciali o sociali *tout court*, da un lato, e quelle derivanti da illecito dell'ente, dall'altro.

[53] Per gli enti che rivestono forma societaria potrebbero utilizzarsi le definizioni già recepite dall'ordinamento per scopi diversi quali quelle di cui alla legge sulle società artigiane (legge 443/1985), ovvero quelle inerenti alla definizione delle Pmi in ambito comunitario.

qualificarsi «di piccole dimensioni» ogniqualvolta non sia presente un'articolazione interna composta da più centri decisionali dotati di autonomia di gestione nei confronti dell'organo amministrativo, oppure ove tale organo amministrativo sia comunque in grado di esercitare un controllo unitario sulla pluralità dei propri centri decisionali.

7. *Il revisore sociale*[54]

La legislazione vigente non prevede, salvo sporadici casi[55], l'esercizio, da parte di professionisti indipendenti, di forme di controllo sugli enti non profit. La presenza dei revisori, pertanto, nell'ambito delle aziende non profit – seppure di grande rilevanza – resta un fatto, in via generale, del tutto volontario.

L'importanza di questa figura per le aziende non profit deriva, innanzitutto, dall'assenza di interessi proprietari, ossia del primo soggetto che nell'impresa ha un interesse diretto a una corretta e più economica gestione in linea con gli scopi dell'ente.

Il revisore professionista è chiamato, nella fattispecie, a svolgere compiti solo in parte coincidenti con quelli tradizionalmente svolti nelle imprese in quanto, pur utilizzando per molti aspetti le medesime funzioni, competenze e i medesimi strumenti, deve andare oltre i confini della figura «tradizionale», perché diverso è il contesto nel quale è chiamato a operare. Per questa ragione, per connotare la figura del revisore nelle aziende non profit, sempre più si tende a utilizzare l'aggettivo «sociale», con ciò sottolineando che il compito principale di questo professionista è di accertare il grado di «socialità» prodotta dagli enti non profit e, quindi, il loro grado di autenticità sostanziale. Allo stesso tempo, il revisore sociale si pone anche quale garante di tale autenticità nei confronti dei terzi, costituendo quindi il suo intervento un importante fattore di sviluppo della fiducia della

[54] Cfr. la Commissione enti pubblici e aziende non profit del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, *Le funzioni del revisore sociale degli enti non profit*, gennaio 2003.

[55] Cfr. ad esempio le fondazioni bancarie, le fondazioni liriche, le Onlus nel caso previsto dal comma 5, art. 25 del d.lgs. 460/1997, l'impresa sociale nel caso dell'art. 11 del d.lgs. 155/2006.

comunità di riferimento verso le aziende non profit e dunque di crescita delle stesse.

Il controllo esterno deve avere anche nelle aziende non profit la stessa funzione che riveste nelle imprese, e cioè la tutela di tutti gli interessi convergenti nell'azienda.

La presenza dei revisori sociali, tuttavia, non deve far gravare sugli enti non profit un onere eccessivo, dovendosi quindi parametrare il loro intervento alle dimensioni dell'ente. A tale scopo si può ipotizzare che per gli enti di minori dimensioni, ovverosia con ricavi e proventi inferiori a 250.000,00 euro, sia sufficiente un solo revisore, mentre per gli enti di maggiori dimensioni sia opportuno un collegio di revisori (due o tre membri).

L'importanza della funzione del revisore negli enti non profit di minori dimensioni diviene apicale in considerazione della scarsa cultura manageriale o professionale che molte volte connota l'attività e l'operato degli amministratori delle piccole realtà.

Tra i doveri professionali del revisore sociale se ne possono distinguere alcuni di carattere generale e, quindi, riferibili a tutti gli enti non profit, e altri di carattere specifico, che dipendono dalla normativa applicabile all'ente in ragione dell'attività svolta o della qualificazione giuridica assunta.

Nell'ambito dei doveri a carattere generale, che di fatto ricalcano i doveri professionali tipici del collegio sindacale delle imprese, seppure con alcune modifiche, il revisore sociale deve:

1. partecipare alle riunioni degli organi sociali dell'ente in modo da vigilare sull'attività decisionale degli organi sociali e, in particolare, sul rispetto della legge e dello statuto per una migliore tutela dell'interesse pubblico;

2. controllare l'amministrazione dell'ente anche al di là delle rituali visite trimestrali (quanto meno opportune anche con riferimento alle aziende non profit). Tale ispezione vede nel controllo contabile (e nello specifico, nel controllo della situazione finanziaria e della continuità aziendale) un momento estremamente importante. Il controllo del revisore sociale deve essere esercitato possibilmente in una fase preventiva o concomitante alle decisioni degli amministratori;

3. controllare lo svolgimento delle operazioni sociali di carattere straordinario, quali lo sviluppo o la riduzione delle dimensioni aziendali;

4. effettuare controlli *ad hoc* sollecitati da denunce di associati, amministratori, o terzi, quando rilevanti e fondate;

5. segnalare all'organo amministrativo (e, se del caso, anche all'esterno), chiedendo l'adozione di opportuni provvedimenti: *i*) le irregolarità riscontrate durante i controlli; *ii*) le situazioni potenzialmente dannose o pericolose (sia commissive che omissive) che possano influire negativamente sull'integrità del patrimonio, sull'immagine dell'ente, sulla pubblica fede e, in particolare, sul perseguimento delle finalità statutarie; *iii*) nonché tutti quei fatti e situazioni suscettibili di pregiudicare la continuazione dell'attività dell'ente nel rispetto dello statuto;

6. effettuare verifiche sul progetto di bilancio predisposto dagli amministratori in autonomia o in collaborazione con l'eventuale società di revisione contabile (quando nominata dall'ente non profit);

7. effettuare verifiche sulle denunce fiscali – periodiche e annuali – circa gli adempimenti previdenziali e assistenziali infrannuali e di fine periodo in autonomia o in collaborazione con l'eventuale società di revisione contabile (quando nominata) anche al fine di evitare all'ente le sanzioni connesse a eventuali irregolarità di natura fiscale o previdenziale e ai vertici dell'organizzazione le relative responsabilità commissive od omissive.

Identificati i compiti generali del revisore, è opportuno analizzare i compiti specifici e cioè quelli che derivano direttamente dalla normativa applicabile agli enti non profit.

In generale, sia che l'ente non profit si configuri fiscalmente come Onlus oppure semplicemente come ente non commerciale, il revisore dovrà necessariamente procedere alle seguenti verifiche complementari:

– verifiche generali sul bilancio di esercizio e sulla contabilità;

– verifiche circa il perseguimento dei fini istituzionali e verifiche statutarie in generale;

– verifiche finanziarie e gestionali;

– verifiche fiscali.

7.1. *Le verifiche generali sul bilancio di esercizio e sulla contabilità*

Il revisore dell'ente non profit deve accertare, innanzitutto, la regolare tenuta della contabilità, la corrispondenza del bilancio alla risultanza dei libri e delle scritture contabili. In particolare, deve curare che siano rispettate le disposizioni statutarie in materia di contabilità e bilancio, e cioè che siano regolarmente predisposti e approvati i documenti contabili fondamentali dell'ente che sono generalmente il bilancio preventivo e il bilancio consultivo.

In particolare, una volta verificato il rispetto delle disposizioni statutarie in materia contabile e di bilancio, i revisori devono accertare che il bilancio di esercizio dell'organizzazione esprima in modo chiaro, veritiero e corretto la situazione patrimoniale, economica e finanziaria dell'ente, avendo riguardo ai principi contabili individuati con riferimento alle imprese[56] (quando applicabili e non in contrasto con la specifica natura della realtà esaminata), ai principi contabili internazionali emanati specificatamente in tema di aziende non profit, nonché con riferimento alle linee guida emanate dall'Agenzia per le Onlus in materia di rendicontazione degli enti non profit e alle raccomandazioni emanate dagli ordini professionali italiani.

I controlli sul bilancio devono riguardare sia la formazione dei dati economico-finanziari accolti nelle tavole di sintesi, sia quelli di natura quantitativo-non monetaria e qualitativa che trovano evidenza in sede di relazione di bilancio.

Infine, a garanzia dei terzi, è opportuno che il revisore verifichi la fondatezza e l'adeguatezza del contenuto del materiale informativo portato a conoscenza del pubblico (di norma in occasione di campagne di raccolta fondi), anche con riferimento alle prescrizioni contenute nelle linee guida emanate in materia dall'Agenzia per le Onlus e nei codici di autoregolamentazione elaborati dalle organizzazioni medesime.

[56] L'Agenzia per le Onlus, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e l'Organismo italiano di contabilità hanno istituito un tavolo tecnico allo scopo di elaborare i principi contabili per gli enti non profit.

7.2. *La verifica del perseguimento dei fini istituzionali e le verifiche statutarie in generale*

Oltre alle verifiche generali di bilancio e contabili, il revisore sociale deve svolgere anche veri e propri accertamenti di natura statutaria. Innanzitutto deve procedere a una verifica di carattere formale, ossia accertare che lo statuto sia redatto conformemente alle disposizioni di legge e contenga le clausole richieste dall'eventuale regime fiscale di cui l'ente beneficia. In secondo luogo, deve procedere a una verifica di carattere «sostanziale», ossia accertare l'effettivo perseguimento delle finalità istituzionali indicate nello statuto (*verifica dell'autenticità sostanziale*). Tale verifica prende avvio dal controllo delle informazioni contenute nel bilancio di esercizio per estendersi, successivamente, mediante l'utilizzo di opportuni indicatori sintetici di quantità e di qualità, alla gestione globalmente intesa.

Il revisore, oltre a reperire indicazioni circa gli investimenti realizzati, le fonti di finanziamento, i criteri di valutazione adottati, le variazioni intervenute nella consistenza dell'attivo e del passivo e le variazioni dei costi di gestione rispetto agli esercizi passati, deve acquisire informazioni relativamente ai seguenti aspetti tipici degli enti non profit: *a*) descrizione dell'attività istituzionale e principali servizi erogati; *b*) numero di persone complessivamente impiegate a titolo di volontariato e di personale retribuito e relativo profilo professionale; *c*) valutazione delle condizioni e dei vincoli ambientali che hanno influenzato la gestione e le prospettive evolutive dell'attività e del settore; *d*) entità dei costi amministrativi rispetto alle erogazioni e/o prestazioni effettuate; *e*) perseguimento dell'oggetto statutario; *f*) attività di sensibilizzazione rivolte alla comunità locale; *g*) politiche di assunzione; *h*) progetti per volontari e loro stato di attuazione; *i*) frequenza degli incontri degli organi direttivi.

Il reperimento di tali informazioni consente, infatti, di avere una visione completa circa la reale attività svolta dall'ente, le sue caratteristiche e il livello di raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

7.3. *Le verifiche finanziarie e gestionali*

Esaurite le verifiche statutarie, il revisore sociale deve procedere alle più comuni verifiche finanziarie e gestionali, ossia alle tradizionali verifiche periodiche di cassa nonché, in generale, alla verifica del grado complessivo di continuità aziendale dell'ente. Pur non essendoci norme specifiche in materia, anche per le aziende del Terzo settore sembra infatti applicabile il secondo comma dell'art. 2403 del c.c., il quale dispone che «il collegio sindacale deve altresì accertare almeno ogni trimestre la consistenza di cassa e l'esistenza dei valori e dei titoli di proprietà sociale o ricevuti in pegno, cauzione e custodia».

Le tecniche per la realizzazione di tali verifiche sono sostanzialmente uguali a quelle adottate per l'impresa. Quanto, invece, alle verifiche più marcatamente gestionali occorre precisare che i revisori dovranno verificare l'esistenza del patrimonio dell'ente, la sua consistenza (sia con riferimento alle poste creditorie che a quelle debitorie) la sua destinazione alle finalità istituzionali, la rispondenza degli atti amministrativi alle esigenze di gestione, gli impegni e i rischi assunti. L'obiettivo del revisore sociale è, infatti, salvaguardare il patrimonio aziendale per consentire il durevole svolgimento nel tempo della missione dell'ente. Negli enti di maggiori dimensioni dovrà accertare la presenza, all'interno della struttura, di un sistema di controllo interno adeguato alle esigenze dell'ente, verificandone periodicamente il funzionamento. Il revisore dovrà, altresì, procedere con periodicità a verifiche delle varie componenti del patrimonio aziendale, vale a dire delle immobilizzazioni, delle rimanenze, del denaro in cassa, dei fondi depositati in banca o investiti, dei crediti, dei debiti e del patrimonio netto.

Il revisore sociale dovrà verificare, infine, mediante l'analisi delle risultanze di bilancio e di qualsiasi altro materiale informativo (di redazione volontaria o legale), che i fondi reperiti nell'ambito di iniziative di *fund raising* realizzate per finanziare specifiche iniziative istituzionali, siano stati, di fatto, impiegati dall'ente per tale scopo.

7.4. *Le verifiche fiscali*

L'ultima tipologia di verifiche specifiche include gli accertamenti più propriamente fiscali. Tali verifiche devono avere come principale obiettivo l'accertamento del grado di rispetto sostanziale dei requisiti richiesti dalla norma fiscale (applicabile allo specifico ente) al fine di valutare il corretto godimento dei benefici a esso accordati. L'illegittima fruizione delle agevolazioni fiscali espone infatti l'ente a responsabilità e passività future. In particolare, compito delle verifiche fiscali condotte dal revisore sociale non è solo il riscontro delle irregolarità tributarie, ma piuttosto la ricerca di tutti quei comportamenti che presentino il rischio potenziale di una pericolosità fiscale e che espongono l'ente al pagamento di forti sanzioni tributarie.

Data la differente normativa, le verifiche fiscali avranno necessariamente un contenuto diverso a seconda che l'ente non profit sia fiscalmente configurato come Onlus oppure come ente non commerciale.

8. *I comitati etici*

La diffusione dei comitati etici origina dalla necessità di porre un soggetto indipendente e di garanzia nel contesto del complesso e difficile rapporto/scontro tra progresso scientifico e diritti della persona.

Le prime esperienze si sono diffuse a partire dalla fine degli anni '80 e i primi anni '90 e, certamente, un forte impulso alla creazione e all'istituzionalizzazione dei comitati etici in Italia è giunto a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale 27 aprile 1992 che, recependo le *Linee guida europee per la buona pratica clinica sperimentale*[57], ha affidato a tali organismi il compito di verificare i protocolli di ricerca con il fine di garantire il rispetto dei diritti morali e il benessere di coloro che fossero sottoposti alle sperimentazioni mediche.

[57] Direttiva della Commissione delle Comunità europee n. 91/507/CEE del 19 luglio 1991, pubblicata nella «Gazzetta Ufficiale delle comunità europee», L 270 26/1991 e nella «Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana», 2ª serie speciale, n. 91, del 25 novembre 1991.

Inizialmente i comitati etici hanno avuto funzioni prevalentemente consultive e, solo successivamente, con il decreto ministeriale 18 marzo 1998[58], hanno acquisito attribuzioni anche vincolanti e decisionali.

A partire dal 1° gennaio 2004, per la disciplina di questo settore, è stato emanato un apposito decreto legislativo[59] che riconosce il comitato etico come organismo indipendente al quale è affidata la responsabilità di garantire la tutela dei diritti, della sicurezza e del benessere dei soggetti in sperimentazione, e di fornire pubblica garanzia di tale tutela. A oggi, in Italia, l'istituzione dei comitati etici è prevista per le strutture sanitarie pubbliche e per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Ircss) privati[60].

La funzione del comitato etico è ben più ampia rispetto al solo compito tecnico di vaglio etico per la sperimentazione dei farmaci, dispiegandosi in un'attività di consulenza etica nella pratica clinica, di sensibilizzazione e formazione del personale sanitario e anche in un importante ruolo nell'allocazione delle risorse[61].

La legge, oltre a regolare le funzioni e le procedure del comitato etico, si premura di regolarne anche gli aspetti inerenti alla composizione, all'indipendenza e all'organizzazione[62].

[58] Il d.m. prevede delle *Linee guida di riferimento per l'istituzione e il funzionamento dei comitati etici*.

[59] Il d.lgs. 24 giugno 2003, n. 211, all'art. 6 sancisce che: «Il comitato etico deve emettere il proprio parere prima dell'inizio di qualsiasi sperimentazione clinica in merito alla quale è stato interpellato» [...] «tenendo in particolare considerazione» [...] «le disposizioni in materia di assicurazione relative al risarcimento dei danni cagionati ai soggetti dall'attività di sperimentazione, a copertura della responsabilità civile dello sperimentatore e del promotore della sperimentazione». Il decreto ministeriale del 12 maggio 2006 ha poi introdotto i *Requisiti minimi per l'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dei Comitati etici per le sperimentazioni cliniche dei medicinali*.

[60] Le strutture sanitarie che ne siano prive possono eseguire sperimentazione previa approvazione di un comitato etico indipendente ed esterno individuato e indicato dalla regione competente.

[61] A tal proposito si rimanda al già citato art. 6 del d.lgs. 211/2003.

[62] In merito alla *composizione*, la normativa prevede la necessità di garantire la presenza di soggetti con l'esperienza e le capacità tecniche adeguate al ruolo; per *indipendenza* si intende l'assenza di lavoro tra il

L'adozione di codici etici e di comitati etici è, altresì, praticata anche in altri contesti for profit e, più di recente, non profit. Molte aziende hanno adottato un codice etico a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 231/2001 e ciò dimostra, invero, come gli strumenti di responsabilità sociale tendano ancora a essere implementati solo se previsti da specifiche disposizioni di legge[63].

In altri casi, tuttavia, l'introduzione di un codice etico e, più in particolare, di un comitato etico, diviene una scelta volontaria al fine di istituire forme efficaci di *good governance* e di *accountability.*

Si tratta, in sostanza, di un soggetto esterno composto da un numero variabile di persone estranee rispetto all'organizzazione e con specifici requisiti di indipendenza, competenza ed esperienza, con una funzione di supervisione in merito alla correttezza e alla trasparenza dell'operato dell'ente e dei singoli associati all'interno delle attività dell'ente. Allo stesso sono affidate funzioni consultive in merito alle scelte operative dell'ente e di controllo in relazione allo sviluppo dei suoi programmi e al corretto e trasparente utilizzo delle risorse. In merito ai poteri di intervento sulle eventuali anomalie riscontrate, al comitato dovrebbero senz'altro essere affidati poteri sanzionatori diretti (o indiretti, ove si ritenga che il comitato possa attivare in tal senso altro organo dell'ente, ad esempio il Cda) allorquando siano posti in essere comportamenti in violazione delle norme statutarie o contrari ai principi di correttezza, trasparenza e legalità.

singolo e la struttura, l'assenza di subordinazione gerarchica del comitato nei confronti della struttura, l'assenza di qualsivoglia conflitto di interesse, l'assenza di cointeressi di tipo economico; rispetto all'*organizzazione* è prevista l'adozione di un regolamento che ne indichi i compiti, le modalità di funzionamento e le regole di comportamento.

[63] La fondazione Unipolis ha condotto un'interessante ricerca in merito all'impatto che ha avuto l'introduzione di codici etici e comitati etici nelle imprese di capitali e nelle cooperative italiane. Cfr. *Governance e responsabilità sociale. Analisi sull'applicazione dei codici etici d'impresa in Italia* presentata nell'ambito del seminario *Etica e impresa: dall'ideologia alla prova dei fatti*, che si è svolto nell'ottobre del 2009 presso la Facoltà di Economia a Bologna.

La presenza di un comitato etico esterno dovrebbe consentire, in definitiva, di rafforzare la *governance* interna aumentando la capacità di individuare, già sul nascere, quegli elementi distorsivi e di pericolo in grado di minare la reputazione dell'ente e, al contempo, aumentarne all'esterno l'*accountability* generando quella fiducia necessaria per un costante rapporto tra *stakeholders* e organizzazione.

9. *La sperimentazione di nuovi modelli gestionali*

Il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, in attuazione della legge delega 13 giugno 2005, n. 118, ha introdotto nel nostro ordinamento la figura dell'impresa sociale[64]; non si tratta di un nuovo soggetto di diritto, bensì di una nuova veste giuridica finalizzata a fungere da raccordo tra due categorie di enti giuridici in apparenza dicotomici, giacché tende ad applicare il concetto di imprenditorialità quale elemento strutturale degli enti senza scopo di lucro. In sostanza, si tratta di una sintesi tra enti del libro V ed enti del libro I del Codice civile, che consente anche a questi ultimi di svolgere un'attività commerciale in forma imprenditoriale in determinati settori indicati dallo stesso testo normativo. L'impresa sociale trae i propri elementi di caratterizzazione nell'essere strumento teso alla realizzazione di beni e servizi di utilità sociale. Nel perseguimento di tale finalità devono tuttavia bilanciarsi due elementi: la ricerca del valore sociale dell'attività e la stabilità economica finanziaria [Fiorentini 2005]. In sintesi, la principale novità consta nella possibilità per l'impresa sociale di optare a favore di modelli organizzativo-gestionali propri delle aziende commerciali (se non addirittura presentarne la stessa forma giuridica).

È opportuno evidenziare che una disciplina dell'impresa sociale è presente a livello europeo, e che dall'analisi della stessa possono essere tratti spunti di riflessione per raggiungere un generale miglioramento degli strumenti operativi e di regolamentazione utilizzabili dalla stessa. Confrontando le diverse

[64] Cfr. il contributo di D. Dal Maso e D. Zanoni in questo volume (cap. VIII).

esperienze europee[65] seppur è possibile identificare alcune delle caratteristiche essenziali, tra le quali gli obiettivi di interesse generale e di utilità sociale, il vincolo alla non distribuzione degli utili, la democraticità e le dinamiche partecipative «aperte», tuttavia non si può affermare che il quadro normativo europeo sia uniforme [Randazzo 2009; Defourny e Nyssens 2001].

In tale sede, tuttavia, non ci si pone l'obiettivo di operare un'analisi dettagliata della disciplina dell'impresa sociale in ambito europeo né derivante dal citato d.lgs. 155/2006 e dai quattro decreti delegati[66], per la quale si rimanda alle numerose e dettagliate analisi operate dalla dottrina [Fici e Galletti 2007; Caramella, Castaldi, Colombo e Pollio 2009; Andreaus 2007].

Ciò che invece ci pare opportuno esaminare, pur senza pretese di esaustività, sono alcuni aspetti delicati e innovativi della disciplina sull'impresa sociale, contenuti negli artt. 10, 12 e 14 del decreto. Si tratta di un nuovo sistema di tutela contenente garanzie civilistiche, interne ed esterne, sino a ora assenti.

In primo luogo l'art. 10 (comunicazione sociale obbligatoria) che, accanto all'obbligatorietà di redazione e deposito presso il registro delle imprese di «un apposito documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa» prevede, al comma 2, che lo stesso avvenga per «il bilancio sociale». Tale ultimo obbligo, che rientra senza dubbio all'interno di una nuova volontà di gestire l'impresa non profit, risponde al principio di trasparenza, al principio partecipativo e alla tutela del lavoratore. Si tratta sostanzialmente di un nuovo vincolo di *accountability* sociale sebbene esso non sia nuovo

[65] Da una risoluzione approvata in ambito europeo è stata riconosciuta con forza l'importanza dell'economia civile attraverso l'esposizione di alcune importanti raccomandazioni. Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo* del 19 febbraio 2009, n. 2008/2250(INI) reperibile sul sito internet del parlamento europeo www.europarl.europa.eu. Sul concetto di economia civile, cfr. Bruni e Zamagni [2004].

[66] I decreti riguardano: 1) la definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del 70% dei ricavi complessivi dell'impresa; 2) la definizione degli atti che devono essere depositati presso l'ufficio del registro delle imprese e delle relative procedure; 3) le linee guida per la redazione del bilancio sociale; 4) le linee guida relative a operazioni di trasformazione, fusione, scissione e cessione d'azienda. Per un'analisi dettagliata, cfr. Poletto [2008].

come tema di studio e sia stato già da anni elaborato anche nel contesto della cosiddetta responsabilità sociale d'impresa.

In stretta relazione con il principio partecipativo devono essere letti gli artt. 12 e 14, comma 3; il primo impone «forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle attività» specificando che per coinvolgimento 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», come se il legislatore volesse ribadire la natura «collettivistica» della compagine proprietaria di tale particolare tipologia di impresa. Tale concetto viene ancor più rafforzato nel comma 3 dell'art. 14 che prevede diritti di informazione, consultazione e partecipazione[67] per i lavoratori dell'impresa sociale, a qualunque titolo prestino la loro opera, disponendo, altresì, che degli esiti di tale coinvolgimento ne debba essere fatta menzione nel bilancio sociale di cui all'art. 10, comma 2.

È interessante e significativo, seppur sarà solamente il tempo a decretarne l'efficacia, l'inserimento nella legge – come da indicazioni contenute nella legge delega – di un richiamo alle funzioni di controllo e di monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del decreto (art. 16, comma 2), anche di quelle a presidio dell'elemento partecipativo. In questo caso la volontà di predisporre un assetto efficace di verifica è testimoniato anche dal successivo comma 3 che, in caso di violazione, prevede inizialmente una diffida a regolarizzare i comportamenti illegittimi per poi giungere a energiche sanzioni[68] in caso di mancata

[67] Le modalità di tali strumenti partecipativi devono essere specificate nei regolamenti aziendali o concordate dagli organi di amministrazione dell'impresa sociale con loro rappresentanti.

[68] Il comma 4 recita: «In caso di accertata violazione delle norme di cui agli articoli 1, 2, 3 e 4, o di mancata ottemperanza alla intimazione di cui al comma 3, gli uffici competenti del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali dispongono la perdita della qualifica di impresa sociale. Il provvedimento è trasmesso ai fini della cancellazione dell'impresa sociale dall'apposita sezione del registro delle imprese. Si applica l'articolo 13, comma 3».

regolarizzazione. In riferimento a tale ultimo aspetto si ritiene tuttavia utile segnalare un dubbio in relazione a tale disposizione, derivante dalla mancata individuazione degli «uffici competenti» a svolgere tali funzioni di monitoraggio o quali siano i poteri invasivi (di accesso e ispezione documentale/contabile).

È opportuno concludere con una riflessione sui vantaggi che il modello partecipativo (impresa *multistakeholder*) [Borzaga e Mittone 1997; Sacconi e Faillo 2005] può introdurre nel comparto non profit in generale. È indubitabile che il modello *multistakeholder* eserciti un'influenza positiva sull'assetto di *governance* dell'ente in relazione a più contesti. In primo luogo nella riduzione delle asimmetrie informative attraverso una maggiore distribuzione delle informazioni agli *stakeholders*. L'assunzione di maggiori informazioni e la posizione attiva del soggetto all'interno del contesto di relazioni di cui l'organizzazione si lega a doppio filo, e con una relazione inversamente proporzionale, alla possibilità che un gruppo di soggetti monopolizzi le informazioni a proprio uso e vantaggio. Ma il modello gestionale partecipativo sembra trovare vantaggi anche in relazione all'efficienza e alla produttività dell'impresa in rapporto al grado di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori. Cosicché, non vi è dubbio che tale rapporto venga influenzato non solo dalla professionalità e dalle competenze messe in campo ma, altresì, dal tipo di impegno che il soggetto coinvolto è in grado o desidera offrire. E ancora, non si può tralasciare un ulteriore vantaggio dell'impresa *multistakeholder* che è legato alla maggiore capacità di controllo. La partecipazione genera maggiore controllo che, a sua volta, lascia meno spazi a eventuali comportamenti opportunistici quando addirittura non illeciti.

Inoltre, tale modello genera maggiori stimoli per una riflessione critica su ciò che viene svolto. S.K. Schneider e G.B. Northcraft [1999, 11] hanno definito tale condizione col termine «diversità funzionale» per evidenziare che l'apprendimento è l'esito della combinazione di conoscenze che, venendo in contatto tra loro, consentono agli individui di riformulare i propri pensieri. L'approccio *multistakeholder* «risponde da questo punto vista a istanze tipiche delle teorie del *risk management* e dell'apprendimento organizzativo, che pongono in rilievo l'importanza del dialogo tra gli *stakeholders* come meccanismo cruciale

attraverso il quale le imprese possono acquisire le competenze, la conoscenza [...]» [Senge 1994; Zadel 2007].

Infine, il governo *multistakeholder* può rappresentare un'ottima soluzione anche in relazione al verificarsi di una crisi di risorse economiche che tende a compromettere irrimediabilmente la *performance* dell'impresa. In tale caso la partecipazione di più soggetti non solo può aumentare l'efficienza ma, altresì, può permettere di socializzare le responsabilità e i costi all'interno di una rete che si sente responsabile sia economicamente che da un punto di vista sociale e relazionale. In tale prospettiva, i modelli *multistakeholders* tesi ad allargare la partecipazione nell'impresa su più livelli sembrano possedere evidenti vantaggi da tenere in debita considerazione in una prospettiva di utilizzo nell'intero panorama degli enti del Terzo settore.

Parte seconda: La rendicontazione e le fonti di finanziamento

1. *Premessa*

Una risorsa fondamentale per le aziende non profit è rappresentata dalla fiducia che la collettività di riferimento nutre nei confronti delle stesse. Il rapporto tra le realtà non profit e la società civile assume, molto più di quanto si verifica con riferimento alle altre tipologie di aziende, un carattere soprattutto fiduciario. Le organizzazioni del Terzo settore sono chiamate a costruire tale relazione di fiducia non solo con il ben agire, ma anche attraverso strumenti della comunicazione sociale, della trasparenza e della responsabilizzazione nei confronti della comunità, in una parola, dell'*accountability* [Propersi 2004].

Pertanto, diventa importante che le aziende non profit, anche al fine di incrementare il proprio livello di credibilità nei confronti degli *stakeholders*, perseguano i seguenti obiettivi:

Ha collaborato alla stesura di questa parte Francesca Pasi, esperta di legislazione non profit per l'area giuridica dell'Agenzia per le Onlus. Si ringrazia Patrizia Gazzaneo, dottore commercialista, per l'attività di revisione e coordinamento dei testi.

– potenziare il livello di comunicazione e trasparenza verso l'esterno in modo da ridurre il rischio di «scandali» e di abuso della fiducia pubblica;

– fornire maggiori garanzie di affidabilità della gestione e di controllo sulla stessa;

– evitare che l'operato degli organi di governo dell'ente sia di fatto assoggettato solamente al controllo di se stesso in quanto ciò aumenta i rischi di trasposizione dei fini;

– attivare forme di controllo esterno sul proprio operato in particolare qualora beneficino di agevolazioni fiscali, raccolgano fondi presso il pubblico, oppure impieghino personale volontario;

– contribuire in generale ad alimentare la relazione di fiducia, che sta alla base di qualsiasi atto di contribuzione;

– agire con maggiore professionalità sulle varie determinanti della contribuzione.

Premesso quanto sopra, si evidenzia che gli strumenti necessari al perseguimento degli obiettivi enunciati sono: *i*) il bilancio preventivo che consente agli enti di programmare gli interventi di spesa e controllare a consuntivo la spesa effettiva; *ii*) il bilancio di esercizio che rappresenta in modo sistematico e ordinato i dati contabili; *iii*) il bilancio sociale o di missione che integra l'informazione strettamente contabile, rappresentando in modo più compiuto le attività ideali e sociali effettivamente svolte; *iv*) il controllo esterno affidato al revisore sociale, che verifica la regolarità della gestione dell'ente.

2. *Il bilancio preventivo*

Allo scopo di redigere il bilancio di esercizio degli enti non profit appaiono particolarmente indicate le regole della cosiddetta contabilità finanziaria utilizzata dagli enti pubblici, ovvero il sistema di scritture costituite dal bilancio preventivo e dal rendiconto finanziario [Propersi e Rossi 2008]. Naturalmente, in relazione alla dimensione degli enti, tale sistema potrà anche essere semplificato limitandosi comunque sempre all'impostazione di un bilancio di previsione e di un consuntivo.

Il riferimento al bilancio degli enti pubblici non deve comunque estendersi al carattere autorizzatorio della spesa che tale bilancio (preventivo) assolve negli enti stessi. Il parallelo con

gli enti pubblici si ferma alla comune esigenza di programmare gli interventi e la spesa con il bilancio preventivo e controllare a consuntivo la spesa effettiva.

I bilanci di previsione sono particolarmente significativi nelle attività non commerciali[69]. Sia le organizzazioni commerciali che quelle non commerciali usano i bilanci preventivi per destinare e controllare l'uso delle risorse. Comunque, nelle organizzazioni non commerciali alle quali la devoluzione dei mezzi è obbligatoria (per esempio, molte organizzazioni operanti nel settore sanitario), i bilanci di previsione sono strumenti significativi non soltanto per l'allocazione delle risorse nell'organizzazione ma anche per l'ottenimento delle risorse stesse. Per esempio, i bilanci di previsione delle organizzazioni sanitarie e assistenziali sono fondamentali per la verifica dell'equilibrio rispetto alle tariffe corrisposte dal servizio sanitario (i cosiddetti Drg – *Diagnosis related group* – cioè i raggruppamenti tariffari suddivisi su base diagnostica), per la fissazione del livello dei contributi, delle tasse o dei tributi da impostare, per la determinazione del livello di servizi da erogare e per l'impostazione dell'ottima relazione tra proventi e costo dei servizi.

Si è detto che l'attività delle organizzazioni non commerciali generalmente non è soggetta al test della diretta competizione nei mercati così come invece accade per le imprese.

L'introduzione di altri tipi di controllo per compensare la minore influenza del mercato è la principale caratteristica delle loro operazioni e ciò condiziona gli obiettivi dei loro bilanci.

I controlli, attuabili in presenza di un budget formalizzato che tenga conto anche dei vincoli dei donatori, attribuiscono ai manager una speciale responsabilità al fine di assicurare la conformità della loro gestione ai vincoli posti.

Informazioni circa l'allontanamento da quelle previsioni che possono contrastare con la gestione finanziaria dell'organizzazione o la sua capacità di fornire un livello soddisfacente di servizi sono importanti per apprezzare come gli amministratori hanno esercitato le loro responsabilità di direzione.

[69] L'art. 20 della legge 6972/1890 che regolava le Ipab disponeva che: «Le amministrazioni delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza di prima classe debbono formare ogni anno, nei limiti e nei modi fissati dal regolamento, il bilancio preventivo».

Si è quindi assodato, pur con i debiti correttivi, che le Organizzazioni non profit con gestione complessa e di grandi dimensioni possono riferirsi alle regole della cosiddetta contabilità finanziaria propria degli enti pubblici. Si può comunque ritenere che anche per gli enti di piccole dimensioni sia di grande utilità operare con il sistema preventivo/consuntivo.

3. *Il bilancio di esercizio*

Con riferimento agli enti non profit il legislatore non ha dettato specifici schemi di bilancio al pari di quelli previsti per i soggetti di cui al libro V del Codice civile[70]. Al riguardo tuttavia la dottrina e la prassi hanno evidenziato numerose lacune del bilancio di esercizio delle imprese nel rappresentare le attività di un ente non profit.

La normativa civilistica e fiscale sui bilanci delle imprese è strutturata per descrivere i risultati di cicli produttivi finalizzati alla creazione di valore per l'azionista, e non si adatta alla rappresentazione di gestioni erogative o produttive di valori sociali, non finalizzate cioè al profitto. Basti pensare alla struttura e alla finalità del conto economico delle imprese, che è costruito per la raffigurazione della formazione del reddito di esercizio (utile o perdita), inteso quale indicatore sintetico di risultato, e subito si coglie la non adeguatezza dello strumento relativamente agli enti non profit, le cui gestioni, per definizione, non hanno finalità reddituali. Occorre considerare inoltre che l'informativa collegata al bilancio (relazione degli amministratori e nota integrativa) per gli enti non profit non può seguire le prescrizioni dettate per le imprese, ma deve dare conto di gestioni che non hanno per scopo il lucro, bensì una «missione» da compiere.

Negli ultimi anni pertanto si è manifestata in modo diffuso nel Terzo settore la necessità di disporre di modelli di bilancio specifici e con struttura uniforme, che consentano di fornire a tutti i terzi interessati le informazioni circa l'attività delle partico-

[70] Il Codice civile si limita a stabilire che le associazioni devono convocare l'assemblea almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio (art. 20 c.c.). Le uniche norme esistenti che impongono obblighi contabili agli enti non lucrativi sono quelle fiscali.

lari gestioni non lucrative. In assenza di una specifica disciplina legislativa, a tale esigenza, ha cercato di rispondere la prassi: nel 2001, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti (Cndc) ha emanato la raccomandazione *Documento di presentazione di un sistema rappresentativo dei risultati di sintesi delle aziende non profit*[71] mentre, nel 2008, l'Agenzia per le Onlus, cui è delegato il potere di indirizzo normativo con riferimento a tutto il Terzo settore (art. 3, d.p.c.m. 21 marzo 2001, n. 329), ha adottato un atto di indirizzo contenente le *Linee guida e schemi per la redazione del bilancio di esercizio degli enti non profit*[72].

L'Agenzia per le Onlus ha posto fra i suoi obiettivi prioritari quello di favorire la diffusione di pratiche uniformi nella redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit, ritenendo fondamentale la trasparenza e l'*accountability* degli enti, che si realizzano innanzitutto con la rappresentazione sistematica e ordinata dei loro dati contabili sintetizzata nel bilancio d'esercizio.

Secondo le direttive dell'Agenzia per le Onlus, il bilancio di esercizio degli enti non profit deve includere:

1) lo *Stato patrimoniale*, il cui schema riprende quello previsto per le società dall'art. 2424 del Codice civile, con alcune modifiche e aggiustamenti che tengono conto delle peculiarità che contraddistinguono la struttura del patrimonio degli enti non profit[73];

[71] Come *Appendice*, in Colombo e Setti [2009].

[72] La Commissione di studio incaricata dall'Agenzia per le Onlus di formulare la proposta degli schemi di bilancio ha assunto come punto di partenza il *Documento di presentazione di un sistema rappresentativo dei risultati di sintesi delle aziende non profit*, elaborato nel 2001 dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei dottori commercialisti, rispetto al quale sono state apportate modifiche e integrazioni apparse opportune anche in base all'esperienza di applicazione di questi anni. Si evidenzia inoltre che l'Agenzia, con delibera n. 350 del 24 ottobre 2008, ha emanato anche le *Linee guida e gli schemi del bilancio d'esercizio delle imprese sociali* a seguito di delega del ministero dello Sviluppo economico contenuta nel decreto 24 gennaio 2008, *Definizione degli atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155*, pubblicato nella GU, 11 aprile 2008, n. 86.

[73] In particolare, nello schema proposto si rilevano le seguenti signi-

2) il *Rendiconto gestionale*, caratterizzato da una rappresentazione dei valori a sezioni contrapposte e dalla classificazione dei proventi in base alla loro origine e degli oneri per aree gestionali;

3) la *Nota integrativa*, che riprende alcune delle voci contenute nell'art. 2427 c.c., integrandole con informazioni specifiche per le realtà non profit. Tra queste si evidenzia l'informativa in tema di raccolta fondi e lavoro volontario, nonché l'evidenziazione di ogni transazione effettuata nel corso dell'esercizio con soggetti che si possono trovare in conflitto di interessi, che nel mondo del non profit vengono definiti *parti correlate*;

4) la *Relazione di missione*, che ha la funzione di esprimere il giudizio degli amministratori sui risultati conseguiti, di determinare la destinazione del risultato stesso, se positivo, e la copertura – e/o i provvedimenti relativi – se il risultato è negativo, nonché di integrare gli altri documenti di bilancio per garantire un'adeguata rendicontazione sull'operato dell'ente e sui risultati ottenuti, con un'informativa centrata sul perseguimento della missione istituzionale, esprimendosi sulle prospettive di continuità aziendale.

La *Relazione di missione* deve fornire informazioni circa i tre ambiti principali:

– la missione e l'identità dell'ente;

– le attività istituzionali, volte al perseguimento diretto della missione;

– le attività strumentali, quelle cioè funzionali al perseguimento della missione istituzionale (ad esempio le attività di raccolta fondi e di promozione istituzionale).

ficative differenze rispetto a quello previsto per le imprese commerciali:

– sono stati superati tutti i riferimenti alle società controllanti che, in forza del carattere di autogoverno degli enti non profit, non possono esistere; sono rimasti, invece, i crediti per quote associative da incassare, con riferimento agli enti associativi;

– con riferimento alle poste ideali del patrimonio netto si è ritenuto di evidenziare: *a*) il fondo di dotazione iniziale; *b*) il patrimonio libero, che è costituito dal risultato gestionale dell'esercizio in corso e dal risultato gestionale degli esercizi precedenti nonché dalle riserve statutarie libere; *c*) il patrimonio vincolato, che è composto da fondi vincolati per scelte operate da terzi donatori o dagli Organi istituzionali e dalle riserve statutarie vincolate.

A integrazione del rendiconto gestionale, gli enti che svolgono una rilevante attività produttiva tipica (gestioni ospedaliere, assistenziali, scolastiche, di ricerca, ecc.), possono predisporre, per tale attività economica rilevante, un *conto economico* in forma scalare secondo lo schema di cui all'art. 2425 c.c. atto a rappresentare i costi e i ricavi di tale attività produttiva. In tal modo, si possono apprezzare più incisivamente l'aspetto economico della gestione e i risultati intermedi. Le risultanze di detto conto confluiranno nel rendiconto gestionale a sezioni contrapposte, nell'area gestionale delle attività tipiche. Apposito conto economico gestionale separato potrà essere redatto anche da quegli enti che svolgono attività produttive strumentali (gestioni immobiliari rilevanti, attività di impresa strumentale), ai fini di una maggiore chiarezza dell'informazione.

I soggetti con ricavi e proventi inferiori a 250.000,00 euro annui potranno redigere, in luogo dello stato patrimoniale e del rendiconto gestionale, un rendiconto finanziario predisposto secondo criteri di cassa unitamente a un prospetto sintetico delle attività patrimoniali in essere alla data del bilancio.

4. *I principi contabili*

Il bilancio negli enti non profit evidenzia peculiarità che implicano la necessità di inquadrare gli specifici temi valutativi nel più generale sistema di rendicontazione degli enti non profit.

Al riguardo, le *Linee guida* elaborate dall'Agenzia per le Onlus danno solo alcune indicazioni generali sulle più significative poste, rinviando alla statuizione di principi contabili di generale accettazione che dovranno essere definiti più nel dettaglio in futuro[74].

Le valutazioni, come anche si è visto per la struttura dei bilanci, non possono fare pedissequamente riferimento ai principi contabili delle imprese commerciali, data la differenza dei due

[74] L'Agenzia per le Onlus, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (Cndcec) e l'Organismo italiano di contabilità (Oic), in seguito alla sottoscrizione di un protocollo di intesa, hanno avviato un tavolo tecnico per la definizione dei principi contabili degli enti non profit.

modelli aziendali. Occorre anche tenere presente che la necessità di avere principi contabili definiti è di minore importanza sul piano gestionale, soprattutto in quanto il bilancio non svolge, come per le imprese, la funzione di determinare il risultato distribuibile ai terzi.

Si pone invece, in via preliminare, il problema di informare correttamente gli *stakeholders* della missione compiuta e in divenire. In via generale si può affermare che il problema della definizione dei principi contabili per gli enti non profit si ponga prevalentemente per dare certezza e continuità alle valutazioni, ai fini della revisione di bilancio e anche ai fini di consentire comunque nel tempo confronti utili di una serie di bilanci da parte di tutti i terzi lettori dell'informativa contabile di sintesi. Indubbiamente cambia l'ottica dell'informazione, in quanto, rispetto alle imprese commerciali, non vi è necessità di informare i portatori di capitali, ma si pone il problema di informare correttamente altri portatori di interesse quali i donatori, i fruitori dei servizi e anche il pubblico dei potenziali utilizzatori dell'attività dell'ente.

Inoltre, occorre osservare che le generali considerazioni fatte sulle valutazioni devono trovare concreta attuazione nei vari casi, che ricomprendono situazioni molto diverse, dalle grandi fondazioni di erogazione, agli enti patrimonializzati che gestiscono attività sociali (per esempio scuole, case di riposo, ospedali, ecc.), alle associazioni di persone senza patrimoni o con scarsi beni patrimoniali, alle cooperative sociali, e così via.

In attesa, quindi, della statuizione di specifici criteri di valutazione per gli enti non profit, le *Linee guida* dell'Agenzia per le Onlus, una volta stabilite le finalità generali dei bilanci degli enti (continuità della gestione, conservazione del patrimonio, competenza economica e/o finanziaria – quest'ultima per i piccoli enti –, ecc.) si sono limitate ad affermare taluni principi di base per l'individuazione dei criteri di valutazione delle più importanti poste del bilancio, come patrimonio netto e immobilizzazioni, rinviando, per le altre poste, ai criteri di valutazione delle imprese (art. 2426 c.c.).

4.1. *Il patrimonio degli enti e le erogazioni liberali*

In via generale, il patrimonio netto nelle aziende, come anche quello degli enti non profit, ha la caratteristica natura di «fondo di scopo», deve cioè essere destinato a copertura del fabbisogno, per spesa corrente e di investimento, costituito per raggiungere le particolari finalità dell'azienda medesima. Anche negli enti non profit non vengono meno le tradizionali funzioni del patrimonio come riserva di risorse volta a garantire la continuità della gestione e a tutelare gli interessi di terzi creditori. Tali finalità, però, rivestono minore importanza rispetto alla necessità che i fondi siano destinati al perseguimento degli scopi ideali dell'ente, tanto più che negli enti non profit, a differenza delle imprese commerciali, è generalmente di scarso rilievo, se non inesistente, la possibilità di autofinanziamento attraverso i ricavi per la cessione di beni e servizi.

In assenza di una specifica disciplina civilistica del bilancio degli enti non profit, non è comunque possibile un rinvio alle norme che riguardano la redazione del bilancio per le società commerciali perché, queste ultime, non hanno come obiettivo solo quello di difendere il patrimonio come «fondo di scopo», ma anche quello di tutelare sia gli interessi di garanzia a favore dei terzi creditori, che quelli patrimoniali e reddituali dei singoli soci.

Per tali ragioni, negli enti di Terzo settore appare opportuno che i principi contabili e le conseguenti rilevazioni evidenzino il carattere del patrimonio netto come «fondo di scopo». Ai fini strettamente contabili, sia gli incrementi che gli utilizzi possono essere seguiti attraverso l'uso alternativo di due tecniche ragionieristiche di rilevazione:

a) imputazione diretta di incrementi e utilizzi al fondo patrimoniale di scopo, senza nessun transito al rendiconto gestionale;

b) transito al rendiconto gestionale di tutte le operazioni riguardanti il ricevimento dei fondi e l'accantonamento al fondo patrimoniale di scopo.

Si ritiene che la seconda alternativa del transito al rendiconto gestionale di tutte le operazioni sia quella che meglio si adatta ai contributi ordinari ricevuti da terzi senza vincoli e a titolo di liberalità.

L'imputazione diretta al fondo patrimonio netto è, invece, necessaria nel caso di donazioni di fondi vincolati o di donazioni di fondi patrimoniali rilevanti non iscrivibili fra quelli denominati di raccolta fondi.

Le liberalità si possono distinguere in *non vincolate* e *vincolate*. Le liberalità non vincolate sono quelle «erogate senza che un vincolo o una condizione, imposta dal donatore, ne limitino l'utilizzo». Esse sono erogazioni liberali di più soggetti, ciascuna generalmente di entità non rilevante, e vanno allocate nella cosiddetta raccolta di fondi.

Nel caso siano gli amministratori o gli associati, nella loro autonomia, a decidere di applicare un vincolo alle liberalità ricevute, al termine dell'esercizio, le liberalità che non risultino ancora utilizzate possono essere girate al conto patrimonio netto. Le liberalità vincolate sono quelle «assoggettate per volontà del donatore o, comunque, di un terzo esterno, a una serie di restrizioni, di vincoli che ne limitano l'utilizzo in modo temporaneo o permanente». Tali liberalità vanno rilevate direttamente a incremento del patrimonio netto.

Per completare i principi contabili, occorre anche stabilire come contabilizzare le donazioni di beni e l'utilizzo dei fondi vincolati.

Nel caso di donazioni di beni patrimoniali (immobili o titoli), essi potrebbero essere valorizzati al valore catastale o corrente (ad es. peritale) con contropartita diretta al conto patrimonio netto[75]. Si è detto che i fondi vincolati vengono iscritti con imputazione diretta al patrimonio netto. Qualora le donazioni vincolate fossero numerose e coinvolgessero, quindi, la realizzazione di specifici e diversi progetti, occorrerà seguire la realizzazione dei progetti stessi attraverso una vera e propria contabilità suddivisa per progetti. Ciò può essere fatto con uno specifico allegato di bilancio, che illustri l'evoluzione dei fondi vincolati, componenti il patrimonio netto, o anche attraverso appositi conti d'ordine.

In merito alle quote associative si rileva che le stesse sono di norma proventi che confluiscono al rendiconto gestionale in

[75] Tale impostazione è stata scelta anche per gli enti pubblici locali con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che all'art. 230 stabilisce le regole di valutazione degli elementi del patrimonio degli enti.

quanto finanziano la gestione corrente. Tuttavia nei casi in cui i patti statutari o regolamentari prevedano un contributo associativo per la struttura dell'ente, la quota – o parte di essa – se non attinente alla gestione ordinaria, confluisce al patrimonio netto, in posta separata.

4.2. *La valutazione delle immobilizzazioni materiali*

Trattando di valutazione delle immobilizzazioni materiali, occorre riferirsi principalmente ai beni immobili che costituiscono il cosiddetto *patrimonio permanente*, contrapposto al *patrimonio finanziario e circolante*. Non esistono ancora principi generalmente accettati per gli enti non profit, ma è opportuno che gli amministratori di questi enti si riferiscano, per quanto possibile, alle regole delle imprese in quanto tali valutazioni influenzano il patrimonio netto, che è posto a presidio dell'attività dell'ente per garantire la continuità della gestione nel tempo.

Si sottolinea che un'adeguata stima consente meglio di fungere da «memoria» delle acquisizioni e delle donazioni ricevute nel tempo, fattispecie tipica che ha da sempre alimentato le attività del non profit.

Possono aiutare, nelle scelte dei criteri di valutazione, le classificazioni fatte dalla dottrina aziendalistica. Ad esempio, andranno distinti gli immobili istituzionali da quelli eventualmente adibiti ad attività commerciali; ancora, andranno distinti quelli strumentali all'attività istituzionale (l'edificio della casa di riposo, ad esempio) rispetto a quelli patrimonializzati da reddito. Tali distinzioni debbono aiutare anche ai fini di stabilire le regole di valutazione di tali beni.

La regola principale può essere il costo storico, ma in taluni casi, quando non vi è un costo (si pensi alle donazioni), occorre individuare criteri alternativi accettabili. Appare in tali casi ragionevole fare ricorso ai valori catastali o alle stime peritali, al fine di evidenziarne il valore influenzante il patrimonio netto.

Spesso gli enti iscrivono tali beni a valore simbolico (un euro), ma ciò falsa agli occhi dei terzi il reale valore patrimoniale. Ciò che conta, comunque, è che nelle relazioni di bilancio e/o nella nota integrativa siano esplicitate le caratteristiche dei beni immobili e le metodologie di valutazione adottate, di modo che il

lettore del bilancio possa, con cognizione di causa, interpretare la composizione del patrimonio e giudicare l'entità del patrimonio netto.

Il tema delle valutazioni di bilancio assume, invece, una rilevanza più marcata, anche ai fini gestionali, allorché si affronti il tema degli ammortamenti dei beni materiali, anche in considerazione della connessa funzione di autofinanziamento della gestione, che a tali componenti si collega.

Il problema della determinazione di corretti ammortamenti non si pone per tutti i beni pluriennali materiali, ma solo per alcuni. Gli ammortamenti sono necessari, infatti, per gli immobili strumentali, allorché vi sia produzione di servizi a cui gli immobili stessi concorrono, e vi sia un effettivo deperimento economico del bene stesso; non ha, invece, la medesima valenza con riferimento a immobili da reddito o ad altri beni non strumentali.

5. *Il bilancio consolidato*

5.1. *Il bilancio consolidato delle imprese sociali*

Il legislatore utilizza l'espressione *bilancio consolidato* laddove esista un gruppo definito per mezzo del controllo e dell'influenza notevole esercitati dalla capogruppo sulle aziende sottostanti tramite il possesso diretto o indiretto di quote partecipative nelle stesse.

Tale definizione presuppone che i soggetti facenti parte del gruppo abbiano la natura giuridica delle società di cui al libro V del Codice civile, ed è per questo che l'utilizzo da parte del legislatore dell'espressione «gruppo e bilancio consolidato» con riferimento agli enti non profit si riscontra per la prima volta nella normativa sull'impresa sociale[76], che consente anche alle

[76] In particolare, l'art. 4 del d.lgs. 155/2006, *Struttura proprietaria e disciplina dei gruppi*, al comma 2 stabilisce che «i gruppi di imprese sociali sono tenuti a depositare l'accordo di partecipazione presso il registro delle imprese. I gruppi di imprese sociali sono inoltre tenuti a redigere e depositare i documenti contabili e il bilancio sociale in forma consolidata, secondo le linee guida di cui all'articolo 10». Il d.m. 24 gennaio 2008 *Definizione degli*

società di operare per il perseguimento non di un lucro soggettivo ma di finalità di interesse generale.

Al riguardo, si precisa che all'art. 4, comma 1, del d.lgs. 155/2006 è previsto che all'attività di direzione e controllo di un'impresa sociale debbano applicarsi, in quanto compatibili, le norme di cui «al capo IX del titolo V del libro V» e «l'art. 2545-*septies* del c.c.», ossia, rispettivamente, i riferimenti in tema di direzione e coordinamento di società (c.c., artt. 2497-2497-*septies*) e di gruppo cooperativo paritetico (c.c., art. 2545-*septies*).

In ragione di quanto sopra, l'Agenzia per le Onlus nel dettare le *Linee guida* per la redazione di bilanci consolidati delle imprese sociali ha formulato, in via generale, seppure con alcuni aggiustamenti, un rinvio a quanto previsto dal d.lgs. 127/1991.

In particolare, per quanto riguarda il consolidamento dei dati economici, se non si rilevano particolari difficoltà quando tutte le imprese sociali del gruppo hanno forma giuridica societaria, andrà invece prestata particolare attenzione ai criteri di valutazione qualora via siano presenti anche enti di cui al libro I. In quest'ultima ipotesi, infatti, si dovranno consolidare valori provenienti da un bilancio redatto da un ente non profit (quindi con propri criteri di valutazione) e da un bilancio di una società (soggetta a specifica normativa civilistica per ciò che riguarda i criteri di valutazione). È necessario infatti che gli elementi dell'attivo e del passivo degli enti che vengono consolidati siano valutati con criteri uniformi. A tale scopo devono essere rettificati i valori di elementi valutati con criteri difformi, a meno che tale difformità non sia irrilevante, di modo da uniformarli con quelli utilizzati nel rendiconto dell'ente che redige il bilancio consolidato.

atti che devono essere depositati da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale presso il registro delle imprese, e delle relative procedure, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155, pubblicato nella GU, 11 aprile 2008, n. 86, ha previsto che «tra i documenti che l'ente impresa sociale deve depositare presso il registro delle imprese vi siano: (*omissis*); *b*) un documento che rappresenti adeguatamente la situazione patrimoniale ed economica dell'impresa; (*omissis*); *d*) per i gruppi di imprese sociali, i documenti in forma consolidata, di cui alle lettere *b*) (*omissis*), oltre all'accordo di partecipazione e ogni sua modificazione».

5.2. *I cosiddetti «conti aggregati»*

Se è pur vero, come sopra evidenziato, che il legislatore non utilizza il termine «gruppo» con riferimento agli enti non profit (a esclusione dell'impresa sociale), tale espressione appare invece diffusa nella prassi.

Con essa si fa riferimento a un gruppo «in senso strutturale e organizzativo, e non ovviamente in senso produttivo o finanziario»[77]. Si tratta di un insieme di aziende non profit tra loro collegate in virtù di accordi basati su finalità ideali condivise che hanno come scopo ultimo quello di perseguire nel modo migliore il fine istituzionale originario.

Al riguardo, si evidenzia che, per definire il documento di rendicontazione che mette in luce da un punto di vista economico-finanziario le relazioni intercorrenti tra i suddetti soggetti, si debba utilizzare l'espressione «conto aggregato» in luogo di «bilancio consolidato». Ciò al fine di rendere immediato anche ai terzi il fatto che tale rendicontazione non riguarda soggetti legati da rapporti partecipativi intesi ai sensi dell'art. 2597 c.c. e seguenti.

I conti aggregati possono riportare i valori integrali delle entità aggregate, come se queste fossero totalmente possedute, allo scopo di evidenziare le potenzialità dell'insieme di enti che compongono la struttura organizzativa.

Dai conti aggregati potranno essere eventualmente eliminati:

– i crediti o i debiti tra gli enti inclusi nei conti aggregati;

– i proventi e gli oneri relativi a operazioni effettuate fra gli enti medesimi;

– gli utili e le perdite conseguenti a operazioni effettuate fra gli enti e relative a valori compresi nel patrimonio.

I criteri in base ai quali sono state aggregate le voci di bilancio dei singoli enti nonché i criteri di valutazione sono esplicitati nella nota integrativa.

[77] Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Commissione enti non profit, raccomandazione n. 9, *Il bilancio di gruppo*. Il documento è reperibile e scaricabile al link www.cndc.it/CMS/Documenti/1187_ttxziqzmbz.pdf.

6. *Il bilancio sociale*

Le informazioni economiche e finanziarie che si traggono dai bilanci di esercizio degli enti non profit, ancorché costruiti secondo gli schemi *ad hoc* predisposti, non sempre sono sufficienti per rappresentare le attività svolte, proprio in relazione ai particolari caratteri gestionali e alle modalità di *governance* di questi enti[78]. Per rispondere a queste esigenze occorre passare dal bilancio di esercizio – che fornisce le informazioni economiche, finanziarie e patrimoniali atte a rappresentare i risultati di esercizio e la situazione dell'ente alla data di bilancio – al bilancio sociale, strumento di rendicontazione delle responsabilità, dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività.

La redazione del bilancio sociale, in realtà, non è una prassi di recente introduzione: esiste un prodromo, rappresentato dai cosiddetti *conti morali* delle Ipab, disciplinati dal legislatore di fine Ottocento.

La dottrina aziendalistica italiana, già allora, percepiva l'urgenza di dare una rendicontazione sociale alle attività non profit. Per tutti si ricorda Michele Riva che, nel 1887, scriveva:

> Quando il potere esecutivo si presenta al potere ordinativo non deve solamente dire: «ecco vi furono tante spese, tante rendite e tanto profitto netto [...]». Il vero resoconto generale è ben altra cosa e deve non solo comprendere il resoconto economico e giuridico dell'amministrazione ma bisogna che [...] metta a confronto i bisogni che si avevano da soddisfare coi mezzi adoperati per farvi fronte; fa d'uopo che dimostri e le cause di quei bisogni e le difficoltà vinte, è mestieri che metta in evidenza quali furono i risultamenti sia economici, sia giuridici, sia morali [...], è mestieri che dimostri per quali vicende è passato l'ente e in quali condizioni è rimasto [Riva 1887].

[78] Il bilancio di esercizio delle Organizzazioni non profit redatto secondo le *Linee guida* contenute nell'*Atto di indirizzo* dell'Agenzia per le Onlus comprende anche la *Relazione di missione* che se compilata correttamente, soprattutto per gli enti di minori dimensioni, può essere sufficiente per rappresentare anche la missione e i risultati sociali dell'ente stesso. Considerata, però, la loro finalità sociale e/o ideale, per le Organizzazioni non profit può essere opportuno integrare l'informativa con apposito documento denominato bilancio sociale che diventa indispensabile soprattutto per le realtà più grandi e complesse.

Anzi la forza della dottrina era tale che ha convinto il legislatore a emanare la legge del 17 luglio 1890, che ha regolato e reso obbligatoria la redazione annuale del conto morale[79].

7. *Dal bilancio di esercizio al bilancio sociale: le «Linee guida» dell'Agenzia per il Terzo settore*

In prima approssimazione e in via generale il bilancio sociale può essere definito come lo strumento informativo che consente la rendicontazione a tutti gli *stakeholders* dell'attività svolta, e che presenta i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi dichiarati e impliciti nella *mission* dell'ente, dando conto sia degli aspetti economici e finanziari della gestione, sia di quelli sociali e ambientali[80]. Non esiste, tuttavia, una definizione univoca e rigorosa

[79] L'art. 20, oltre al consuntivo ed al conto del tesoriere, impone alle amministrazioni la presentazione di una relazione morale della propria gestione, obbligo che la legge del 1862 non dava. Conseguentemente, il regolamento amministrativo (r.d. 5-2-1891 n. 99 "Approvazione dei regolamenti per l'esecuzione della legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza", pubblicato nella GU 11 marzo 1891), dopo avere con l'ultima alinea dell'art. 42 confermato l'obbligo della presentazione della suindicata relazione, provvede anche a determinare il contenuto della medesima disponendo nell'art. 43: "Nella relazione suddetta l'amministrazione deve:

1) far constare del modo onde sono avvenute le riscossioni e le spese;

2) esporre la condizione finanziaria e morale della istituzione ed enti dalla medesima amministrati, le difficoltà superate, i criteri seguiti, i miglioramenti creduti opportuni. Al quale effetto saranno passati in esame le qualità delle rendite, i mezzi ed i modi di aumentarne la produttività e di semplificarne l'amministrazione, nonché la possibilità e la convenienza di mantenere, ridurre o sopprimere alcune spese".

Notasi che se tale relazione può essere in fatto l'opera di uno solo, in diritto deve essere l'opera di tutto il consiglio o collegio che rappresenta l'ente. Deve quindi essere approvata dalla maggioranza, con le osservazioni e i voti di scissura che i singoli amministratori stimino fare inserire nel verbale, ovvero mandar per iscritto come tanti allegati alla relazione. Come bene ebbe ad osservare l'ufficio centrale del Senato, con l'obbligo della relazione morale, non fu dato alle amministrazioni un carico troppo grave, potendo esse nella maggior parte dei casi ridursi ad una nota illustrativa del consuntivo» [Luchini 1894].

[80] Per un approfondimento, si veda Bruni [1997]; Chiesi, Martinelli e Pellegatta [2001]; Garelli [2003]; Hinna [2002].

dei contenuti del bilancio sociale e non è semplice arrivare a una nozione sintetica del termine. L'espressione «bilancio sociale», anche nelle imprese, trova spesso significati e contenuti diversi in base al contesto in cui viene impiegata. Nonostante lo sviluppo di nuovi modelli e standard di misurazione sociale, non è stato ancora trovato un accordo preciso e generale su cosa si debba misurare e in che modo si debba farlo, a differenza di quanto avviene nell'ambito del bilancio di esercizio. La difficoltà di pervenire a una definizione univoca del bilancio sociale vale per le imprese e a maggior ragione si riscontra negli enti non profit, così diversi ed eterogenei per origine, forma giuridica, attività svolta e dimensione [Propersi 2004].

Occorre però ricordare che per queste organizzazioni senza fini di lucro è viva l'esigenza di garantire un'informazione più estesa e comprensibile, rispetto ai rendiconti di esercizio.

Tuttavia, l'assenza di modelli di riferimento per la redazione del bilancio sociale[81] ha portato in questi ultimi anni a una progressiva proliferazione di documenti non sempre pienamente efficaci che hanno generato una grande confusione sulle finalità del bilancio sociale – spesso usato come strumento di comunicazione autoreferenziale, anziché come strumento di rendicontazione – e un diffuso scetticismo sulla sua utilità ai fini della valutazione esterna [Propersi e Schena 2010].

Per questa ragione l'Agenzia per le Onlus, in attuazione dei poteri di indirizzo a essa attribuiti dal d.p.c.m. 21 marzo 2001, n. 329, ha approvato il documento[82] *Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti non profit* che fornisce al

[81] Oltre all'assenza di disposizioni normative in materia (a eccezione di quanto previsto per l'impresa sociale, e, in alcune regioni, per le cooperative sociali) il settore non profit per molto tempo non ha trovato riferimenti univoci neanche nelle *Linee guida* di rendicontazione sociale più accreditate a livello nazionale (documento del Gbs – Gruppo di studio per il bilancio sociale) e internazionale (*Linee guida* della Gri – Global reporting initiative), che, a partire dal 2001, sono state definite con riferimento alle realtà for profit per individuare standard utili ai fini della rendicontazione sociale su base volontaria. È solo nel maggio 2010 che la Gri ha elaborato un protocollo specifico per le Organizzazioni non profit.

[82] Il documento è stato adottato dal consiglio dell'Agenzia per le Onlus con delibera n. 418 del 12 novembre 2009, ed è consultabile anche sul sito www.agenziaperleonlus.it.

Terzo settore uno schema specifico e uniforme per la pluralità di tipologie di Organizzazioni non profit in esso comprese[83]. Si tratta di un modello raccomandato ma non vincolante, di cui possono avvalersi gli enti che intendono «dare conto» del proprio agire ai vari portatori d'interesse.

Con questo documento l'Agenzia per le Onlus ha voluto sollecitare l'orientamento allo sviluppo di una rendicontazione sociale più consona ai fini della rappresentazione delle modalità di perseguimento della missione e della capacità di rispondere ai bisogni e alle istanze della società civile, che consente alle Organizzazioni non profit di acquisire una crescente consapevolezza del proprio ruolo, del grado di efficacia delle proprie attività e delle azioni correttive che, nel tempo, possono rendersi necessarie in considerazione delle condizioni interne ed esterne alla struttura. Letto in questa ottica, il processo di rendicontazione che alimenta il bilancio sociale può contribuire al miglioramento della capacità di pianificazione, gestione e controllo delle attività su basi «informate», nonché allo sviluppo di una «gestione per obiettivi» più attenta alle esigenze della pluralità degli interlocutori dell'organizzazione non profit (i cosiddetti *stakeholders*) e, in ultima istanza, a una crescita professionale e operativa del Terzo settore, a vantaggio dell'intera società [Propersi e Schena].

[83] Per la redazione delle *Linee guida sul bilancio sociale*, l'Agenzia per le Onlus ha istituito un gruppo di lavoro altamente qualificato. Al tavolo hanno partecipato non solo i ricercatori di Altis – Alta scuola impresa e società dell'Università Cattolica, a cui è stato demandato il coordinamento scientifico del lavoro, ma anche altri studiosi ed esperti, nonché esponenti dell'Accademia di Economia aziendale e i rappresentanti di diverse istituzioni interessate alla rendicontazione sociale del Terzo settore (Abi – Associazione bancaria italiana; Assifero – Associazione italiana fondazioni ed enti di erogazione; Assirevi – Associazione italiana revisori contabili; Co.ge – Comitato di gestione; il fondo speciale volontariato Regione Lombardia, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili, Csv. net, Confcooperative-Federsolidarietà, Fondazione Cariplo, Irisnetwork), nonché una nutrita rappresentanza delle diverse categorie di Organizzazioni non profit che hanno portato la propria esperienza e la propria sensibilità e competenza sul tema del bilancio sociale, tra cui le cooperative sociali, le Organizzazioni non governative, le Organizzazioni di volontariato, le fondazioni, il gruppo di lavoro di Avanzi sugli indicatori di efficacia ed efficienza per le Organizzazioni non profit.

Il bilancio sociale, redatto secondo le *Linee guida* adottate dall'Agenzia per le Onlus:

a) consente agli enti non profit di rendere conto ai propri *stakeholders* del grado di perseguimento della missione e, in una prospettiva più generale, delle responsabilità, degli impegni assunti, dei comportamenti e soprattutto dei risultati prodotti nel tempo;

b) costituisce un documento informativo importante che permette ai terzi di acquisire elementi utili ai fini della valutazione delle strategie, degli impegni e dei risultati generati dall'organizzazione nel tempo;

c) favorisce lo sviluppo, all'interno dell'ente, di processi di rendicontazione e di valutazione e controllo dei risultati, che possono contribuire a una gestione più efficace e coerente con i valori e la missione.

La decisione di redigere il bilancio sociale, seppure volontaria, non giustifica in ogni caso l'arbitrarietà della scelta dei principi e dei criteri di base da utilizzare nel processo di rendicontazione e ai fini della stesura del documento. Pertanto, nella stesura del proprio bilancio sociale, l'ente non profit deve rispettare i seguenti principi:

– chiarezza: esprimere le informazioni in modo chiaro e comprensibile;

– coerenza: fornire informazioni idonee a far comprendere agli *stakeholders* il nesso esistente tra la missione dichiarata, gli obiettivi strategici, le attività effettivamente svolte e i risultati prodotti;

– completezza: identificare gli *stakeholders* che influenzano e/o sono influenzati dall'organizzazione, e inserire tutte le informazioni ritenute utili per consentire a tali *stakeholders* di valutare i risultati sociali, economici e ambientali dell'organizzazione;

– inclusione: coinvolgere tutti gli *stakeholders* rilevanti per assicurare che il processo e il contenuto del bilancio sociale rispondano alle loro ragionevoli aspettative e/o esigenze, motivando eventuali esclusioni o limitazioni;

– rilevanza: rendicontare le attività che riflettono gli impatti significativi economici, sociali e ambientali, o che potrebbero influenzare in modo sostanziale le valutazioni e le decisioni degli *stakeholders*, motivando eventuali esclusioni o limitazioni delle attività rendicontate;

– periodicità: la rendicontazione deve essere periodica, sistematica e tempestiva;

– trasparenza: rendere chiaro il procedimento logico di rilevazione e classificazione delle informazioni; le eventuali stime o valutazioni soggettive effettuate devono essere fondate su ipotesi esplicite e coerenti;

– veridicità: fornire informazioni veritiere e verificabili, riguardanti gli aspetti sia positivi sia negativi della gestione.

Inoltre, in merito al processo di rendicontazione, le *Linee guida* individuano i passaggi essenziali per poter pervenire alla stesura di un bilancio sociale effettivamente in grado di accrescere e consolidare nel tempo la fiducia degli *stakeholders* nei confronti dell'organizzazione non profit. In particolare, l'Agenzia per le Onlus ha indicato cinque fasi in cui si deve articolare tale processo, ovvero:

1) determinazione del mandato da parte degli organi istituzionali, che definiscono gli ambiti oggetto di rendicontazione e che si impegnano a creare le condizioni favorevoli al miglioramento nel tempo della rendicontazione e del processo di coinvolgimento degli *stakeholders*;

2) organizzazione del lavoro, che prevede la preliminare costituzione di un gruppo di lavoro interno, che deve dare seguito al mandato degli organi istituzionali attuando le attività necessarie nelle diverse fasi del processo;

3) raccolta delle informazioni qualitative e quantitative reperibili all'interno ed all'esterno dell'organizzazione, necessarie per la progressiva stesura del bilancio sociale;

4) vaglio ed approvazione del bilancio sociale da parte degli organi di governo e successiva diffusione del documento, da realizzare sulla base di un piano di azioni di confronto con gli *stakeholders*, nonché mediante l'attivazione di una serie di canali e di iniziative che l'organizzazione non profit ritenga coerenti con gli obiettivi di trasparenza informativa e con l'onere che tali programmi comportano sia sul fronte economico, sia sul fronte operativo. Va notato che le attività di confronto (*stakeholders' engagement*) possono essere di diverso tipo (comunicazione, consultazione, dialogo, ecc.), e possono essere realizzate non solo al termine della stesura del documento, ma anche nelle precedenti fasi di rendicontazione. Evidentemente quanto più intense e frequenti saranno le occasioni di confronto, tanto più

l'organizzazione non profit sarà in grado di cogliere le effettive aspettative informative degli *stakeholders* e la loro valutazione delle informazioni fornite nel bilancio sociale in merito alle attività e ai risultati raggiunti; in tal modo l'organizzazione acquisisce elementi utili per valutare i possibili miglioramenti informativi e operativi e per agire in una logica effettivamente rispettosa delle istanze degli *stakeholders*;

5) valutazione delle informazioni interne ed esterne complessivamente acquisite nelle precedenti fasi del processo, che consentono di individuare eventuali criticità sul piano informativo e operativo e di definire gli obiettivi di miglioramento da perseguire, di cui si darà conto nella successiva edizione del bilancio sociale.

8. *Le fonti di finanziamento degli enti non profit*

A eccezione di pochi grandi enti, il Terzo settore vede la presenza di centinaia di migliaia di piccole organizzazioni spesso caratterizzate da strutture organizzative poco adeguate, con sistemi contabili e di controllo insufficienti. La carenza di interessi proprietari che ne indirizzino la gestione e spingano all'efficienza comporta il rischio di non continuità e irregolarità dell'attività. Sul piano finanziario, pur tenendo conto che il panorama degli enti è molto variegato, si riscontra in molti casi una debolezza strutturale che si manifesta generalmente con bassa capitalizzazione, mancanza di adeguate garanzie e difficoltà di accesso al credito. Sulla base dei dati statistici di settore, infatti, risulta che sono pochi gli enti patrimonializzati o con cicli produttivi che consentano un'autosufficienza economica e finanziaria; la stragrande maggioranza degli enti si trova nella condizione di avere cicli finanziari asfittici; da ciò le conseguenti problematiche in ordine alla ricerca e alla ottimizzazione delle fonti di finanziamento.

Mentre nelle imprese il rapporto *input/output* deve seguire regole di mercato e rispondere al requisito dell'economicità, così non avviene necessariamente nelle aziende non profit. Non avendo di fronte un mercato, gli enti realizzano la propria missione secondo le regole statutarie e non sono tenuti a esigere un prezzo per i servizi che erogano (l'erogazione gratuita può

rientrare proprio nelle loro finalità istituzionali). Data questa situazione però è giocoforza subire carenze di mezzi finanziari provenienti dal proprio ciclo produttivo ed è pressoché sempre necessario ricorrere ad altre fonti di sostegno finanziario.

9. *Le fonti pubbliche di finanziamento*

Rientrano nelle fonti pubbliche di finanziamento i flussi finanziari derivanti dallo stato o da istituzioni sovranazionali (Unione europea, Banca mondiale, Unesco, Onu...). Si possono distinguere le seguenti tipologie di processo:

– l'azienda non profit riceve sussidi o contributi da parte dello stato nella sua articolazione istituzionale (regioni, province, comuni, aziende sanitarie locali...) senza alcun corrispettivo di scambio puntuale in termini di erogazione di servizi o produzione di beni in quanto è sufficiente essere iscritti in un albo che presuppone una verifica *ex ante* piuttosto che un esame dei risultati ottenuti; questo tipo di finanziamento è prevalentemente a «pioggia»;

– l'azienda non profit riceve sovvenzioni dall'Unione europea per incrementare la propria *mission* solidale (ad esempio agevolazioni per la nascita di aziende non profit a prevalente funzione produttiva in zone a bassa occupazione), per favorire e dare supporto di *know how* a iniziative economiche in aree depresse, per progettare e gestire attività in paesi in via di sviluppo;

– l'azienda non profit riceve un corrispettivo a fronte di servizi erogati o beni prodotti a favore della popolazione su cui insiste istituzionalmente e geograficamente un ente pubblico. Solitamente tale apporto è regolato da contratti che scaturiscono dall'espletamento di gare o a fronte di concessioni [Fiorentini 1995].

L'esame dei dati Istat sul finanziamento degli enti conferma che lo stato è tuttora il primo finanziatore del settore non profit.

L'attività diretta degli enti pubblici in campo sociale, assistenziale, sanitario, di istruzione e così via ha dimostrato di essere spesso inefficiente, intempestiva, lenta e burocratica, anche se presenta il vantaggio di poter essere svolta seguendo una pro-

grammazione unitaria e razionale ed evitando la frammentazione e la dispersione che gestioni divise e non coordinate possono comportare. In questi ultimi tempi va però estendendosi l'attività di indirizzo della pubblica amministrazione e di coordinamento di attività svolte da terzi. Con queste nuove forme di intervento (*outsourcing* della Pubblica amministrazione) si apre la strada per innovative forme di indirizzo e coordinamento da parte del pubblico nei confronti del non profit[84]. Si stanno diffondendo non solo in ambito assistenziale, ma anche culturale, sportivo, artistico... fenomeni nuovi di vere e proprie *joint venture* del sociale fra enti non profit e Pubblica amministrazione. Si sta affermando una modalità nuova di azione da parte della Pa che attua una politica programmatica ottimale ed esternalizzata collaborando attivamente con gli enti del privato sociale. Questi ultimi non agiscono come meri esecutori di attività eterodirette, bensì s'impongono come soggetti attivi, propositivi e partecipi della programmazione.

10. *Le fonti private di finanziamento*

In questi ultimi anni, in ragione delle risorse decrescenti che lo stato può destinare ad attività sociali, si è assistito a una crescente ricerca da parte del mondo non profit di fonti di finanziamento private integrative di quelle pubbliche.

Appare evidente che il settore non profit, in gran parte delle sue componenti, non possa oggi – e ancora più in futuro – vivere senza apporti liberali esterni.

In questo senso il primo passo per sviluppare l'apporto di liberalità agli enti non profit deve essere fatto dallo stato con adeguate leggi di incentivo fiscale, rivolte sia alle imprese, sia ai privati. Un passo in questa direzione è stato realizzato con la legge *Più dai meno versi*[85] che ha introdotto norme fortemente agevolative, rispetto alle precedenti disposizioni applicabili, per

[84] I primi passi in questa direzione si sono avuti nel campo dell'assistenza con l'emanazione della legge 328/2000 che ha introdotto la pratica dei piani di zona.

[85] Art. 14, d.l. 14 marzo 2005, n. 35 convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80.

favorire e promuovere il Terzo settore incentivando le donazioni da parte di privati.

Al fine, tuttavia, di rendere durevole il rapporto tra l'azienda non profit e il mondo dei donatori (privati e imprese) diventa fondamentale accrescere la fiducia di questi ultimi circa il corretto impiego delle risorse erogate.

L'esigenza della trasparenza e dell'*accountability* degli enti è ormai da tutti riconosciuta e deve diventare parte costitutiva del dna degli enti del Terzo settore. Strumenti fondamentali a tale scopo sono i documenti di rendicontazione (bilancio di esercizio e bilancio sociale), la presenza di un controllo esterno sull'ente (il cosiddetto revisore sociale), l'adozione di codici di autoregolamentazione che assicurino trasparenza nella raccolta di fondi[86].

Il panorama delle iniziative volte a rafforzare le attività e le strutture degli enti non profit è molto ampio e variegato: ciò è indubbiamente un sintomo di vitalità del settore e prelude a possibili buone prospettive di sviluppo dello stesso. Si riportano di seguito alcune linee di intervento, senza la pretesa di dare un quadro esaustivo, presentando le modalità di supporto possibili e innovative sia nella forma del finanziamento sia in quella dell'erogazione liberale [Propersi 2005].

10.1. *Reti e istituzioni di secondo livello*

Osservando la storia e lo sviluppo del mondo cooperativo si può notare che, a partire dagli anni '50, c'è stata una tendenza aggregativa da parte delle cooperative, che ha condotto alla creazione di istituti di secondo livello, in forma cooperativa o consortile. Tale aggregazione ha svolto una funzione di supporto tecnico, economico, di conoscenza e anche finanziario che ha garantito la crescita delle istituzioni di primo livello, generalmente deboli e di piccola dimensione. Per certi versi analoga

[86] L'Agenzia per le Onlus ha elaborato le *Linee guida per la raccolta dei fondi* allo scopo di individuare una serie di comportamenti che assicurino trasparenza nelle operazioni svolte e consentano a tutti i terzi interessati di avere facilmente accesso alle informazioni sulla destinazione dei fondi raccolti.

situazione si riscontra nel settore non profit, ove, con riferimento ai settori di appartenenza, oltre che di vicinanza ideologica e politica, vanno costituendosi istituzioni di secondo grado con varie funzioni. Si creano così reti strategiche per coordinare e armonizzare i diversi attori. Nel campo dei finanziamenti per il Terzo settore ciò può assumere grande valore e funzione, in quanto l'impegno sinergico può consentire agli enti di realizzare iniziative e attività che da soli non sarebbero in grado di portare avanti.

Specificatamente in campo finanziario è da segnalare che la creazione di reti, anche informale, può significativamente sostenere anche la raccolta di informazioni e garantire l'affidamento di soggetti non profit, conosciuti appunto dalla propria rete di appartenenza.

Rientra ancora nel tema delle istituzioni di secondo livello la creazione per gli enti, così come è avvenuto per le piccole imprese che hanno generalmente difficoltà di accesso al credito, di appositi consorzi fidi. Tali consorzi costituiscono in pratica «garanzie collettive» dei prestiti tramite il varo di «fondi comuni» i quali svolgono non un'azione diretta di credito, bensì un'attività di intermediazione tra i consorziati e le banche convenzionate, offrendo garanzie sussidiarie di secondo grado non sostitutive di quella principale derivante dalla solvibilità del debitore.

10.2. *La costituzione di fondi per il non profit*

Lo sviluppo di iniziative non profit abbisogna anche di speciali prestiti a medio-lungo termine che consentano a questi particolari soggetti di fare investimenti. La logica è simile alle medesime forme utilizzate per le imprese, ove è previsto il rimborso del capitale, oltre che la remunerazione dello stesso. Tali prestiti sono utili e necessari per quelle iniziative non profit che hanno la possibilità di avere un flusso di proventi adeguati a rimborsare il prestito. La creazione di fondi *ad hoc* per tale scopo richiede l'intervento di amministrazioni pubbliche e di fondazioni *grant making* che concentrino risorse finanziarie per scopi destinati, e stabiliscano remunerazioni minime al capitale. Qui c'è spazio per formule innovative. Si parla della costituzione

di «banche d'affari» del sociale[87] e di realizzare operazioni di *Program related investment* (la Pri prevede la concessione indiretta, tramite istituti di credito, di prestiti a tassi di favore per la realizzazione di programmi specifici) di aggregare fondi per realizzare operazioni *grant for long term (*con garanzia a lungo termine), coinvolgendo entità finanziare forti e con finalità etiche, di realizzare operazioni di *project financing* (la finanza di progetto, a lungo termine dunque) del sociale. L'argomento è strategico per il Terzo settore e sul tema andrebbe portata avanti la legislazione fiscale e di favore in tema di titoli di solidarietà che ad oggi non ha ancora trovato attuazione[88].

Sempre nel filone della costituzione di fondi per finanziare attività non profit, si stanno sperimentando nuove iniziative che tentano l'applicazione delle esperienze di *venture capital* (l'apporto di capitale di rischio da parte di un investitore) nelle imprese anche al settore non profit. Tali attività, che possono essere denominate di *venture philantropy*, uniscono al reperimento o alla messa a disposizione di mezzi finanziari anche investimenti manageriali che aiutino l'organizzazione a definire il proprio piano strategico, a realizzarlo tramite il rafforzamento dell'intera struttura organizzativa, con l'obiettivo di massimizzare i risultati di rilevanza sociale. Si possono così costituire veri e propri incubatori di iniziative solidali che possono preludere alla costituzione di soggetti non profit durevoli.

10.3. *Il microcredito*

Il d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141, entrato in vigore il 4 settembre 2010, attuando la direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, ha riformato il titolo VI del *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia* (d.lgs. 385/1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi.

Tra le novità più significative merita di essere segnalata l'introduzione di regole che per la prima volta disciplinano il

[87] Si veda l'esempio di Banca prossima.

[88] Il tema dei titoli di solidarietà è trattato più diffusamente nel contributo di D. Dal Maso e D. Zanoni in questo volume, cap. VIII.

settore del microcredito ammettendo tra gli operatori che possono svolgere tale attività anche «i soggetti giuridici senza fini di lucro».

In particolare il novellato art. 111 del *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia* prevede anche per i suddetti soggetti la possibilità di concedere finanziamenti a persone fisiche o società di persone o società cooperative per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa (il cosiddetto microcredito di impresa), a condizione che i finanziamenti concessi siano a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato e che abbiano le seguenti caratteristiche:

a) siano di ammontare non superiore a euro 25.000,00 e non siano assistiti da garanzie reali;

b) siano finalizzati all'avvio o allo sviluppo di iniziative imprenditoriali o all'inserimento nel mercato del lavoro;

c) siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di assistenza e monitoraggio dei soggetti finanziati.

Inoltre, i soggetti senza fini di lucro potranno erogare in via non prevalente finanziamenti anche a favore di persone fisiche in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale (il cosiddetto *microcredito sociale*), purché i finanziamenti concessi: siano di importo massimo di 10.000,00 euro; non siano assistiti da garanzie reali; siano accompagnati dalla prestazione di servizi ausiliari di bilancio familiare; abbiano lo scopo di consentire l'inclusione sociale e finanziaria del beneficiario; siano prestati a condizioni più favorevoli di quelle prevalenti sul mercato.

Gli enti non profit ammessi a svolgere le suddette attività dovranno essere iscritti in una sezione separata dell'apposito elenco tenuto dall'organismo istituto ai sensi dell'art. 111 del *Testo unico*.

L'iscrizione nel citato elenco è subordinata al ricorrere delle seguenti condizioni:

– requisiti di onorabilità dei soci di controllo o rilevanti, nonché di onorabilità e professionalità degli esponenti aziendali;

– presentazione di un programma di attività.

Ulteriori caratteristiche richieste ai soggetti giuridici senza fini di lucro saranno individuate con decreto del ministero dell'Economia e delle Finanze sentita la Banca d'Italia.

La riportata riforma avrà certamente riflessi significativi se si

considera che il microcredito in Italia è cresciuto dal 2008 a oggi del 500%, con un portafoglio di 12 milioni e 700.000,00 euro. Ne sono grandi promotrici le fondazioni di origine bancaria, che, in particolare, sostengono il microcredito sociale, strumento finanziario nato per contrastare le cosiddette nuove povertà.

Merita in questa sede citare l'esempio di Fondazione Cariplo che, attraverso la recente costituzione del Fondo Microfinanza 1, «propone un modello di intervento triangolare», che affida agli enti intermedi (Caritas diocesane, cooperative, comitati, associazioni...) un ruolo di assistenza e di tutoraggio, alle banche quello di erogare il vero e proprio finanziamento, e alle fondazioni d'intervenire in genere attraverso fondi di garanzia, ma anche per disegnare e favorire l'avvio del servizio di tutoraggio e di assistenza svolto dall'ente intermedio.

10.4. *I «fonds de dotation»*

Il fondo di dotazione è uno strumento creato dal legislatore francese al fine di attirare finanziamenti privati verso attività di interesse generale. Esso potrebbe costituire un valido modello anche per l'ordinamento italiano. Questa forma di persona morale, istituita dalla legge 4 agosto 2008, n. 776, detta *Loi de modernisation de l'économie* (Lme), *Legge della modernizzazione dell'economia*, corrisponde alla seguente definizione:

> il fondo di dotazione è una persona morale di diritto privato a scopo non lucrativo che riceve e gestisce capitalizzandoli beni e diritti di qualsiasi natura che gli sono attribuiti a titolo gratuito e irrevocabile e utilizza i profitti della capitalizzazione in vista della realizzazione di un'opera o di una missione di interesse generale o li ridistribuisce per assistere una persona morale a scopo non lucrativo nella realizzazione delle sue opere o della sua missione di interesse generale.

Ispirandosi agli *endowment funds* americani, il fondo di dotazione è, in un certo senso, una fondazione privata, e dovrebbe essere utilizzata per la sua flessibilità da mecenati, siano essi imprese o soggetti privati, che temono la durata, la pesantezza e la rigidità che accompagna la costituzione di una fondazione riconosciuta di utilità pubblica.

Il fondo di dotazione è uno strumento che consente ai mecenati di realizzare i progetti in modo semplice e veloce. Esso può essere creato da ogni persona, fisica e morale, da sola o insieme con altri. La sua creazione è dichiarata presso la prefettura del dipartimento della sua sede sociale. È dotato di uno statuto la cui redazione, seppur libera, deve disciplinare: oggetto, nome e durata del fondo, identità del o dei fondatori, condizioni di adesione, composizione del patrimonio dei fondi, composizione e organizzazione del consiglio di amministrazione, condizioni delle modifiche dello statuto e condizioni di fusione, scioglimento e liquidazione.

La gestione del fondo di dotazione deve essere disinteressata (dirigenti e membri del consiglio di amministrazione devono essere volontari, fondatori e membri non devono essere beneficiari di parte dell'attivo). Gode della «grande capacità giuridica», può ricevere e gestire diritti di ogni natura (mobili e immobili, produttivi di reddito e no), ricevere liberalità (senza di bisogno di dichiarazione in prefettura) e beni in natura. Il fondo di dotazione può condurre le proprie attività o limitarsi a distribuire i propri ricavi a organismi di interesse generale. Il fondo i cui proventi superano 10.000,00 euro dovrà nominare un revisore e un segretario. Ogni anno i conti che comprendono almeno un bilancio e un rendiconto dei risultati dovranno essere pubblicati nei sei mesi successivi alla chiusura dell'esercizio, e dovrà essere stabilito un rendiconto annuale di utilizzo delle risorse raccolte presso il pubblico.

I conti annuali, il rapporto di attività e il rapporto del revisore devono essere depositati alla prefettura. Il fondo di dotazione beneficia di vantaggi fiscali, esonero delle imposte commerciali per le attività di interesse generale alle stesse condizioni di quelle applicate alle associazioni e fondazioni, e può beneficiare di un quadro fiscale favorevole ai mecenati.

10.5. *Nuove modalità di sostegno finanziario dei progetti degli enti*

Sempre più le fondazioni *grantmakers* (che erogano fondi), come anche le pubbliche amministrazioni, tendono a non erogare le loro risorse a pioggia, bensì a ottimizzarle, individuando

i progetti più meritevoli. I soggetti erogatori vanno, quindi, strutturandosi per attivare una funzione di valutazione (*rating*), che si articola in diversi momenti: la selezione dei progetti e dei beneficiari dei *grant*, la sorveglianza sull'utilizzo delle somme erogate, la rendicontazione richiesta ai beneficiari. Questa nuova metodologia applicata dalle fondazioni *grantmakers* implica che i fruitori dei fondi, necessariamente, debbano creare una struttura adeguata, organizzandosi per costruire progetti rigorosi e credibili, oltre che essere pronti a fornire un'idonea rendicontazione.

10.6. *Le «partnership», nuova frontiera delle donazioni*

Le erogazioni liberali con richiesta di *partnership* nella gestione delle attività finanziate si presentano e vanno sviluppandosi con modalità e presupposti analoghi al *grant making*. Si tratta di una nuova frontiera delle donazioni, ove il donatore, pur non interferendo nell'attività dell'ente supportato, desidera essere al corrente delle modalità di impiego delle somme erogate, partecipando alle scelte e alla costruzione del progetto sociale, e formulando una sorta di contratto, nel quale il donatore prende un vero e proprio impegno, che è però condizionato allo svolgimento di un progetto sociale preconcordato. In questo modo l'erogazione viene garantita nel perseguimento degli scopi e può essere sospesa se vengono meno le condizioni di realizzazione del progetto.

10.7. *Le raccolte fondi*

L'Agenzia per le Onlus, in attuazione del potere di indirizzo a essa attribuito dal d.p.c.m. 329/2001 e, in particolare, con riferimento all'art. 3 lett. *i*) che prevede «la vigilanza sull'attività di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento», ha promosso uno specifico progetto mirato a produrre apposite *Linee guida per la raccolta dei fondi*.

Il tema della raccolta fondi e delle relative tutele rappresenta, infatti, uno degli ambiti maggiormente considerati dagli enti non

profit e dalla cittadinanza, in quanto la trasparenza delle azioni collegate e la certezza della destinazione dei fondi raccolti sono percepiti come fattori di affidabilità e credibilità per la valorizzazione e il sostegno del Terzo settore e della società civile nel suo insieme.

Il documento finale approvato dal consiglio dell'Agenzia per le Onlus il 13 aprile 2010 con deliberazione n. 148, è articolato in tre parti: *i*) *Linee guida*, che indicano i principi fondamentali a cui ispirarsi quando sono intraprese attività di raccolta dei fondi; *ii*) *Allegato n. 1*, che descrive le modalità e gli strumenti di raccolta più diffusi; *iii*) *Allegato n. 2*, che richiama le norme fiscali riferite alla rendicontazione sulla raccolta pubblica di fondi e le principali agevolazioni delle erogazioni liberali in denaro. Pur sapendo che il documento rappresenta solo l'inizio di un percorso che dovrà essere completato, approfondito e perfezionato, l'auspicio dell'Agenzia per le Onlus è che le *Linee guida per la raccolta dei fondi* possano costituire sin dalla loro diffusione un valido riferimento per le organizzazioni. È convinzione dell'Agenzia, infatti, che la forza delle *Linee guida* stia nella capacità degli enti di farle proprie e di attivare processi virtuosi a beneficio dell'intero settore.

In attesa, pertanto, che si arrivi al consolidamento nella prassi di principi di comportamenti generalmente accettati sia dagli enti sia dai revisori e controllori esterni, si ritiene si debba fare riferimento anche alle esperienze internazionali. In particolare, al riguardo si ritiene che utili indicazioni siano contenute nei principi standard utilizzati negli Stati Uniti di seguito riportati[89].

10.8. *Responsabilità verso il pubblico*

1) Le organizzazioni a scopo benefico esibiranno su richiesta un report annuale. Il resoconto aggiornato annualmente illustrerà: gli scopi dell'organizzazione, descrivendo l'insieme degli obiettivi stabiliti, le attività e i risultati ottenuti, l'eventuale deducibilità

[89] *Standards for charitable solicitation*, a cura della Philantropic Advisory Service, del Council of Better Business Bureau.

delle contribuzioni, informazioni sulla struttura dell'organizzazione e sul consiglio di amministrazione, nonché informazioni riguardanti stato e attività finanziarie.

2) Le organizzazioni a scopo benefico esibiranno su richiesta il bilancio annuale completo. Il bilancio annuale che illustrerà in toto le attività e lo stato finanziario dell'organizzazione, dovrà essere redatto secondo i normali principi contabili, includendo anche il resoconto da parte dei revisori e del tesoriere, note, prospetti o altro materiale utile. Nel caso in cui la raccolta annua superi i 100.000 dollari, il bilancio dovrà essere sottoposto a revisione contabile secondo i principi standard delle società di revisione.

3) Il bilancio delle organizzazioni a scopo benefico dovrà riportare le informazioni necessarie per decisioni ponderate. I dati di base generalmente necessari per decisioni razionali e ponderate solitamente includono anche:

a) le principali categorie di donazioni e altre entrate;

b) le spese divise per categorie che corrispondono alla descrizione dei principali programmi e attività contenuti nel bilancio annuale, o altro materiale informativo;

c) un prospetto che elenchi in dettaglio le spese correnti divise per natura (es. stipendi, prestazioni affitti, spese postali, ecc.);

d) una presentazione dettagliata di tutte le spese sostenute per *fund raising* e amministrazione;

e) nel caso in cui l'attività di *fund raising* abbia più obiettivi (es. *fund raising* ed educazione pubblica), i resoconti finanziari dovranno specificare i costi globali di queste attività multiformi e le esatte collocazioni dei rispettivi costi.

4) Le organizzazioni le cui entrate provengono in gran parte da attività di *fund raising* di enti controllati o affiliati, dovranno esibire su richiesta il resoconto specifico di tutti i fondi ricevuti e dei relativi costi di *fund raising* per ogni singola entrata. I suddetti enti includono comitati, enti, organizzazioni controllanti o affiliati dall'organizzazione «madre» e che abbiano come scopo primario la raccolta fondi volta a supportare le attività dell'organizzazione stessa.

10.9. *L'utilizzo dei fondi*

1) Una ragionevole percentuale sul totale delle entrate provenienti da tutte le raccolte fondi dovrà essere utilizzata per programmi e attività connessi agli scopi primari dell'organizzazione.

2) Una ragionevole percentuale delle donazioni pubbliche sarà impiegata per i programmi e le attività illustrati nelle campagne di raccolta, in accordo con le aspettative dei donatori.

3) I costi per il *fund raising* dovranno essere contenuti ed entro livelli accettabili.

4) I costi totali, sia amministrativi sia per il *fund raising*, dovranno essere contenuti ed entro livelli accettabili. Un impiego accettabile dei fondi prevede che:

a) almeno il 50% del totale delle entrate provenienti da tutte le fonti sia speso per progetti e attività strettamente contesi con gli scopi dell'organizzazione;

b) almeno il 50% delle donazioni pubbliche sia speso per programmi e attività come descritti nelle richieste di donazioni, in accordo con le aspettative dei donatori stessi;

c) i costi per il *fund raising* non dovranno superare il 35% delle relative contribuzioni;

d) le spese amministrative e di *fund raising* non dovranno superare complessivamente il 50% delle entrate totali.

L'organizzazione che non dovesse rispondere a uno o più di questi limiti percentuali potrà produrre evidenza che dei fondi è stato comunque fatto un uso accettabile. Costi elevati per attività di *fund raising* e amministrative di un'organizzazione di recente costituzione, restrizioni dei fondi da parte dei donatori, lasciti occasionati, uno stigma associato a una causa precisa, cause ambientali o politiche indipendenti dalla volontà dell'organizzazione, sono tra i fattori che possono avere ripercussioni sull'insieme dei costi che, pur rientrando nelle succitate percentuali, ne giustificano l'ammontare.

5) Le organizzazioni a scopo benefico produrranno su richiesta la specifica sull'utilizzo dei fondi, in accordo con le aspettative dei donatori, per programmi e attività prestabiliti.

Le organizzazioni a scopo benefico dovranno stabilire ed esercitare un adeguato controllo sulle spese.

10.10. *Materiale informativo e di richiesta*

1) Il materiale informativo e di richiesta, distribuito con qualsiasi mezzo, dovrà essere accurato, veritiero e non ingannevole, sia nell'insieme sia nei particolari.

2) Le organizzazioni a scopo benefico dovranno, su richiesta, produrre con evidenza che il materiale informativo e di richiesta, distribuito con qualsiasi mezzo, è di fatto accurato, veritiero e non ingannevole, sia nel suo insieme che nei particolari.

3) Le richieste dovranno essere accompagnate da una chiara descrizione dei programmi e attività relativi alle richieste stesse. Le richieste fatte per un caso particolare, un problema, una necessità o un evento, ma che in seguito non forniscano chiari dettagli sui programmi o sugli interventi previsti, non rispondono agli standard prefissati. Le richieste che richiedono tempi e spazi limitati dovranno specificare le fonti dalle quali ottenere informazioni per iscritto.

4) Nelle richieste effettuate con contratto diretto, inclusi appelli personali o a mezzo telefonico, si dovrà specificare:

a) le generalità del richiedente e la sua carica/impiego nell'ambito dell'organizzazione a scopo benefico;

b) il nome della stessa organizzazione o la causa che si promuove;

c) il programma o le attività per i quali i fondi vengono richiesti.

5) Le richieste abbinate alla vendita dei prodotti, servizi o quote associative dovranno essere accompagnate da:

a) il nome dell'organizzazione;

b) la fonte dove ottenere le informazioni per iscritto;

c) l'ammontare che in proporzione andrà (o è stato già anticipato) all'organizzazione benefica o alla causa specifica, sulla vendita dei prodotti o sulla quota associativa.

10.11. *Procedure di «fund raising»*

1) Le organizzazioni a scopo benefico dovranno stabilire regole ed esercitare il controllo sulle attività di *fund raising* svolte dai propri dipendenti, personale volontario, consulenti, agenti, enti controllati o collegati, nonché impegnarsi a mettere per iscritto ogni contratto o accordo relativo al *fund raising*.

2) Le organizzazioni a scopo benefico dovranno fissare regole ed esercitare un adeguato controllo sulle contribuzioni ricevute.

3) Le organizzazioni a scopo benefico dovranno onorare la richiesta di anonimato da parte dei donatori e non potranno divulgare l'identità dei donatori in mancanza di un esplicito permesso. Il rispetto per la richiesta di anonimato da parte dei donatori include altresì che detto nominativo non venga usato, scambiato, affittato, venduto.

4) L'attività di *fund raising* dovrà essere condotta senza eccessiva insistenza. Le modalità di *fund raising* sono definite insistenti quando le richieste vengono fatte sotto forma di fatture e con toni intimidatori o coercitivi, quali minacce di rivelazioni compromettenti o ritorsioni economiche; o anche l'omessa informazione che eventuali merci non richieste possano essere rifiutate o restituite senza alcun aggravio monetario; come pure appelli a carattere fortemente emotivo che possono ingannare riguardo le attività dell'organizzazione o i regolari beneficiari.

10.12. *Gestione*

1) Le organizzazioni a scopo benefico dovranno possedere un'adeguata struttura gestionale. Per quanto concerne la struttura e agli scopi sociali, esse dovranno operare secondo le regole previste dallo statuto e dalle leggi vigenti in materia. Lo statuto dovrà definire l'entità responsabile delle politiche organizzative e programmatiche, e le entità subordinate alle quali potranno essere delegate specifiche responsabilità. La struttura gestionale di un'organizzazione dovrà considerarsi inadeguata nel caso in cui le decisioni in merito alle politiche da seguire vengano prese da un consiglio di amministrazione o da un comitato composto da meno di tre persone.

2) Le organizzazioni a scopo benefico dovranno avere un consiglio di amministrazione effettivo. Un consiglio di amministrazione effettivo ha la responsabilità di stabilire le politiche, mantenendo anche *leadership* e controllo. Un consiglio di amministrazione effettivo si riunisce ufficialmente almeno tre volte all'anno a intervalli regolari e in presenza della maggioranza dei membri effettivi. Nel caso in cui il consiglio si riunisca al completo

una sola volta nell'arco di un anno, si dovranno fissare altri due incontri di un comitato esecutivo, regolarmente distanziati nei dodici mesi, e in presenza della maggioranza dei suoi membri.

Le organizzazioni a scopo benefico dovranno avere un consiglio di amministrazione indipendente. Non rispettano i presenti standard le organizzazioni in cui più del 20% dei consiglieri aventi diritto al voto siano retribuiti direttamente o indirettamente.

10.13. *Il Cinque per mille*

Tra le fonti di finanziamento degli enti non profit si ritiene di poter annoverare anche l'istituto del *Cinque per mille*, che permette ai contribuenti di destinare a favore del Terzo settore una quota delle proprie imposte. Tale istituto, introdotto in via sperimentale con la legge finanziaria per il 2006 e poi confermato negli anni successivi, non ha tuttavia ancora acquisito il carattere della stabilità. Per tale ragione a oggi non può considerarsi una fonte in grado di assicurare un flusso finanziario continuo e durevole sul quale gli enti possano fare affidamento nella programmazione delle risorse.

A tal proposito, l'Agenzia per le Onlus ha elaborato una proposta per razionalizzare e rendere stabile questo istituto[90].

Considerazioni conclusive e proposte

L'*excursus* che è stato fatto, nel presente capitolo, sugli aspetti aziendalistici e di *governance* degli enti non profit fotografa la situazione ed i problemi attuali del Terzo settore in tali ambiti.

Quali prospettive si aprono con la crescita in atto del mondo non profit? Quali rimedi e interventi si possono proporre per favorire il più armonico sviluppo del Terzo settore e con esso il miglioramento del *welfare* e delle iniziative ideali, culturali e di ricerca che caratterizzano le finalità dei soggetti di cui discutiamo?

[90] Il documento è consultabile sul sito www.agenziaperleonlus.it.

Alla luce di quanto è stato presentato possiamo formulare le seguenti osservazioni e proposte con riferimento agli aspetti di *governance*, di rendicontazione, di finanziamento e fiscali.

Per quanto attiene la *governance* degli enti ci si può riferire alle regole delle imprese, adeguandole alle caratteristiche proprie del Terzo settore.

In generale occorre affermare che è necessario favorire i processi di aziendalizzazione degli enti, al fine di perseguire condizioni di economicità, efficacia ed efficienza dei servizi, per raggiungere migliori risultati qualitativi nel servizio reso, senza tuttavia, in alcun caso, perdere di vista il fine istituzionale, che va costantemente garantito e verificato. Occorre cioè mutuare dalla dottrina aziendalistica le regole proprie della gestione delle imprese, passando però dalla logica di impresa (incentrata sul profitto) a quella dell'azienda non profit, che comunque in quanto realtà organizzata, deve operare al meglio e deve durare nel tempo per perseguire i suoi scopi.

Quando si parla di *governance* in particolare ci si riferisce al tema degli organi di governo e di controllo degli enti e, cioè la loro composizione, i loro compiti e le responsabilità, il loro funzionamento e le relazioni intercorrenti tra gli stessi. È evidente che se non esistono regole certe e adeguate circa la nomina e il controllo dei vertici degli enti sarà difficile costruire realtà che funzionino bene nel tempo e che siano durevoli, efficaci, credibili. E qui si scontano le caratteristiche proprie degli enti che, a differenza delle imprese, hanno scarsamente presente gli stimoli derivanti dalla vigilanza degli interessi proprietari, qui non così presenti, e rischiano di non perseguire l'efficienza e l'economicità e quindi di non perdurare nel tempo.

Proprio in ragione di questa peculiarità occorre certamente valorizzare la presenza di personalità significative, sia in quanto fondatori, che finanziatori importanti o esponenti di rilievo nei vari settori, ma è opportuno, soprattutto con la crescita dimensionale degli enti, strutturare in modo formale la *governance* con meccanismi che ne garantiscano la buona gestione e la continuità aziendale nel tempo, prevedendo anticipatamente la successione nei ruoli apicali.

Su tali temi, anche ricorrendo a modelli ed esperienze del mondo delle imprese, e comunque con riferimento alle realtà più grandi, possono essere previste le figure del presidente con

funzione di rappresentanza, distinto dalla figura dell'amministratore delegato con funzioni più propriamente gestionali, e può anche essere prevista la figura del direttore generale, sottoposto al Consiglio di amministrazione.

Ancora, e nei casi più complessi, può risultare utile l'impostazione, come nel modello societario dualistico, di due organi: il Consiglio di sorveglianza con funzioni di indirizzo e di controllo ed il Consiglio di gestione con funzioni operative e gestionali.

Possono anche essere utilmente attivati Comitati etici che svolgano funzioni consultive e di indirizzo, prevedendone chiaramente i compiti ed i poteri, ma con il fine di garantire la coerenza della gestione rispetto alla missione.

Negli enti associativi infine può essere utilmente previsto il Collegio dei probiviri per dirimere controversie fra i soci ed anche nei confronti degli organi amministrativi.

Al di là delle riforme civilistiche che possono migliorare i sistemi di nomina e di governo in generale, appare estremamente utile attivare ed estendere la presenza dei revisori dei conti degli enti che, come si è visto, hanno funzioni diverse rispetto ai sindaci di società commerciali. Essi infatti pur dovendo come i sindaci svolgere controlli sulla regolarità contabile e di bilancio dovranno anche verificare il perseguimento delle finalità istituzionali ed il corretto funzionamento degli organi di governo dell'ente.

A questo scopo dovranno essere proposte apposite figure professionali, adeguatamente preparate per il settore, anche correttamente remunerate per il loro compito, che deve essere di assoluta indipendenza e professionalità.

Naturalmente occorrerà prevedere forme semplificate o di esonero per gli enti minori, che potrebbero avere anche controlli o certificazioni da enti di categoria (ad esempio per gli enti di volontariato).

Sempre in tema di controlli va certamente rafforzata l'Autorità del Terzo settore, che tanto ha fatto in questi anni in tema di *moral suasion* per le regole sui bilanci, per la raccolta fondi, per le interpretazioni fiscali, ecc., ma che deve poter intervenire a colpire operatori che non si comportano correttamente, attraverso sanzioni previste per legge, del tipo *cartellino giallo* e *cartellino rosso* per fermare enti che non rispettano le regole codificate.

Ancora sul tema della *governance* andranno regolati i conflitti

di interesse che si possono creare all'interno degli enti, fra gli enti non profit e anche fra enti ed imprese. Si vanno, infatti, estendendo le relazioni fra enti ed enti e fra questi e le imprese e si vanno formando «soggetti economici impropri» che agiscono talvolta con strutture multidivisionali, ove non sempre è definito in modo chiaro il *pivot*. Si creano così strutture di enti sovraordinate con scopi propri, non sempre leggibili dai dati del singolo ente. Il rischio derivante da ciò è che i comportamenti, i risultati, i giudizi di valore non siano riferibili al singolo ente ma vadano attribuiti in una logica di gruppo, concetto che di fatto non è definito nel Terzo settore, o almeno non è definibile come per le imprese, ma che va in qualche modo dichiarato.

Per quanto attiene la rendicontazione e l'*accountability* tanto è stato fatto dall'Agenzia per le Onlus in questi anni, come sopra ricordato.

Per *accountability* si intende la trasparenza degli enti nei confronti della comunità di riferimento, da cui nascono e per cui esistono: si intende in particolare quel dovere morale, prima che giuridico, di rendere conto del proprio operato nei confronti della comunità locale, che fruisce dei servizi e che partecipa al sostegno delle iniziative non profit, erogando contributi, svolgendo attività di volontariato, ecc.

Si ricorda infatti che la risorsa fondamentale delle Organizzazioni non profit è proprio la fiducia che la comunità di riferimento nutre nei confronti delle organizzazioni, fiducia che va costruita con il «bene agire», ma anche utilizzando la leva di una comunicazione trasparente nei confronti della collettività che l'ente per statuto ha deciso di servire.

L'Agenzia ha posto fra i suoi obiettivi prioritari quello di favorire la diffusione di pratiche uniformi nella redazione dei bilanci di esercizio degli enti non profit, in quanto si ritiene fondamentale la trasparenza e l'*accountability* degli enti, che si realizza innanzitutto con la rappresentazione sistematica ed ordinata dei loro dati contabili sintetizzata nel bilancio d'esercizio. L'Agenzia ha pertanto approvato uno specifico atto di indirizzo per la rendicontazione dei bilanci di esercizio.

L'Agenzia ha colto l'esigenza diffusa nel Terzo settore di avere riferimenti precisi in materia di rendicontazione attraverso il bilancio di esercizio, in mancanza di specifiche norme di settore. La normativa civilistica e fiscale sui bilanci infatti è

strutturata per la rappresentazione delle attività delle imprese, la cui finalità principale consiste nella realizzazione di profitti: tutto il sistema informativo per le imprese pertanto è strutturato per rappresentare i risultati di cicli produttivi finalizzati alla creazione di valore per l'azionista, e non si adatta alla rappresentazione di gestioni erogative o produttive di valori sociali non finalizzate al profitto. Si pensi alla struttura ed alla finalità del conto economico delle imprese, che è costruito per la rappresentazione della formazione del reddito di esercizio (utile o perdita), inteso quale indicatore sintetico di risultato e subito si coglie la non adeguatezza dello strumento relativamente agli enti non profit, le cui gestioni per definizione non hanno finalità reddituali. Occorre considerare inoltre l'informativa collegata al bilancio (relazione degli amministratori e nota integrativa) per gli enti non profit che non può seguire le prescrizioni dettate per le imprese, ma deve dare conto di gestioni che non hanno per scopo il lucro, bensì una «missione» da compiere.

Con altra delibera del Consiglio dell'Agenzia per le Onlus è stato approvato l'atto di indirizzo sulle *Linee guida* dei bilanci sociali.

Con il documento sulle *Linee guida* del bilancio sociale si completa il sistema informativo che l'Agenzia per le Onlus ritiene utile e necessario per gli enti non profit.

Tale sistema informativo per gli enti non profit, come si è detto, si basa innanzitutto sul bilancio di esercizio. Questo primo documento è essenziale in quanto presenta i «numeri» finanziari, patrimoniali ed economici degli enti da cui non si può prescindere per una prima e necessaria conoscenza delle loro condizioni aziendali. D'altronde i dati contabili possono non essere sufficienti per chiarire la natura e la portata delle attività esplicate dagli enti. Ecco allora la necessità, ancora maggiore rispetto a quanto avviene per il mondo profit, di spiegare i numeri illustrando la «missione» svolta in armonia con gli scopi statutari istituzionali degli enti. Per i piccoli enti tale obiettivo si può raggiungere con una specifica «relazione di missione» che, come previsto dal documento sul bilancio di esercizio, integri la necessaria informativa degli amministratori con notizie riguardanti l'attività istituzionale svolta. Per gli enti di maggiori dimensioni si ritiene utile redigere a parte un documento che viene denominato «bilancio sociale», che può

avere un contenuto più vasto di un bilancio di missione limitato ad illustrare l'attività istituzionale, ma tenda a rappresentare, oltre che la missione, l'impatto delle attività aziendali su tutti gli *stakeholders* interessati all'attività dell'ente. Per molti enti, soprattutto quelli che erogano servizi non a prezzi di mercato o gratuiti e che impiegano volontari e ricevono risorse gratuite, tale documento diventa necessario anche per rappresentare il *valore aggiunto sociale* che il bilancio di esercizio non può evidenziare.

Gli schemi di bilancio di esercizio ed i documenti allegati e gli schemi di bilancio sociale proposti dall'Agenzia per le Onlus hanno lo scopo di unificare l'informazione del Terzo settore, di modo che i rendiconti degli enti siano redatti in modo simile e siano quindi confrontabili nello spazio e nel tempo. Ciò è molto importante per varie ragioni. Per i lettori dei bilanci innanzitutto siano essi associati, fruitori, finanziatori, ecc., per chi deve certificare i bilanci che può applicare regole uniformi, per l'amministrazione finanziaria e dallo stato in generale, che può leggere in modo univoco le attività svolte, per i donatori, ecc.

Occorre spingere alla buona rendicontazione gli amministratori degli enti che sono spesso portati più ad agire che a formalizzare i risultati dell'agire. I bilanci uniformi per il settore, oltre che necessari, per la diversità genetica degli enti rispetto alle imprese, sono utili per tutti.

Sul piano del finanziamento si giocherà il futuro sviluppo del Terzo settore, che in tale campo è caratterizzato da una strutturale precarietà.

Il futuro del non profit in tale aspetto strategico non potrà basarsi solo sull'intervento dello stato e delle grandi fondazioni di erogazione, ma dovrà inventarsi nuove strade che in parte abbiamo indicato. Si deve poter sviluppare, anche con l'aiuto del legislatore, il finanziamento benevolo, a tassi nulli o limitati, a favore del settore, oltre che l'apporto di capitali speciali dedicati (Borsa sociale) che non si attendono remunerazioni o *capital gain* come per il mercato.

Per il finanziamento infine occorre agire sul piano fiscale, favorendo in tal modo il sostegno degli enti.

Occorre coordinare in sistema e ampliare le norme sulle deducibilità fiscali delle erogazioni liberali da parte dei privati

e delle aziende agli enti, in quanto tali entrate costituiscono una linfa vitale per la gestione e lo sviluppo della maggior parte dei soggetti del settore.

La riduzione del gettito fiscale che consegue alle deduzioni va vista a fronte dell'incremento di servizi e attività socialmente rilevanti e di cui beneficia la collettività. In tale ambito occorre favorire in modo specifico i rapporti con le imprese, che sempre di più manifestano un'attenzione rilevante agli interessi sociali ed al mondo non profit in particolare.

Nella razionalizzazione delle agevolazioni fiscali per il non profit occorrerà che il legislatore favorisca soprattutto gli interventi essenziali del *welfare*, della ricerca e della cultura, non estendendo indiscriminatamente tali vantaggi a tutti i soggetti giuridici del Terzo settore, ma privilegiando precisi settori ritenuti essenziali dai programmi politici.

Va razionalizzato il *Cinque per mille* che è un grande strumento teorico di democrazia diretta, ma presenta tuttora lacune rilevanti, quali la prevalenza nella raccolta dei grandi enti, che possono investire risorse elevate in strumenti di marketing diretto, la mediazione dei centri di servizi nelle firme delle dichiarazioni, le insufficienze dei piccoli enti a gestire tale problema, ecc.

Ancora sul piano fiscale occorre procedere ad una grande semplificazione della legislazione fiscale, nella linea della *deregulation*, necessaria in questo settore che per definizione è molto più che un contribuente fiscale; un settore che è oltre tutto generalmente poco strutturato e non in grado di sostenere elevati oneri di amministrazione e gestione. La semplificazione deve riguardare gli adempimenti contabili, le imposte dirette e indirette.

Per le imposte dirette occorre evitare di mantenere la complessa e spesso inapplicabile regolamentazione dei costi promiscui e della separazione fra attività commerciali e istituzionali. Si potrebbe pensare ad una soluzione semplice come quella dei consorzi fra le piccole e medie imprese (art. 7, legge 240/1981), ove è consentito l'accantonamento con vantaggi fiscali degli utili imponibili eventualmente determinati e finalizzati agli investimenti aziendali. Tale norma ha consentito uno sviluppo impensabile ai consorzi fra imprese con grandi benefici per l'economia delle stesse.

Data la indeterminatezza delle attività commerciali andrebbe in qualche modo forfettizzato il contributo degli enti che svolgono tali attività, alla stregua di una percentuale di volume di affari. Andrebbe esteso a tutti gli enti un meccanismo del tipo di quello previsto dalla legge 398/1991 per ora applicabile solo agli enti associativi, che semplifica gli adempimenti e forfetizza sia l'Ires che l'Iva, rendendo meno onerosi gli adempimenti contabili degli enti e garantendo comunque un reddito certo all'erario. Lo stato probabilmente incrementerebbe i suoi introiti dagli enti, che con il sistema attuale evidenziano generalmente risultati negativi o al massimo in pareggio, contribuendo ben poco al gettito dell'erario.

Anche l'annosa questione dell'indetraibilità dell'Iva degli enti potrebbe essere affrontata, se non estendendo la deducibilità dell'Iva a tutti i soggetti non profit, almeno riconoscendola quando un progetto o un servizio reso dagli enti è stato accettato o accreditato da una Pubblica amministrazione[91].

Ci si augura che queste proposte possano in futuro trovare attuazione tecnica e ciò favorirebbe senz'altro la crescita del Terzo settore, il cui sviluppo sempre più appare necessario per consentire la continuazione del *welfare* anche nell'ottica del federalismo; in tale prospettiva si vedrà uno stato più leggero, ma che dovrà interloquire con soggetti non profit forti, credibili e professionali.

[91] Tale prassi è prevista nella legislazione di altri paesi e perché non in Italia?