



Associazione di **Ricerca** per la **Governance** dell'**I**mpresa **Sociale**

La new governance e le sue implicazioni per le organizzazioni non profit

1. ARGIS

ARGIS (l'Associazione di Ricerca per Governance dell'Impresa Sociale) nasce nella seconda metà del 2006 con l'intento di calare regole di corretta governance nel non profit e dunque con l'obiettivo di accreditare il mondo delle organizzazioni del non profit (o not for profit). Nel dibattito che ha preceduto la costituzione della nostra associazione la scelta del riferimento alla locuzione "impresa sociale" non voleva avere solo il senso di rinviare al quadro normativo del D. Lgs. n. 155/2006 (sull'impresa sociale) ma specificamente di accostare il termine "impresa" (proprio degli enti orientati alla finalità lucrativa, al profitto) al termine "utilità sociale": ossia, in sintesi la produzione di beni sociali con una logica imprenditoriale.

2. Obiettivi

La "corporate" governance dell'impresa profit è nata dalla contrapposizione tra i diversi gruppi di interesse e dallo stato di sfiducia tra management aziendale e azionisti di riferimento, come esigenza di "garanzia" nelle relazioni tra principal (i soci) e agent (il top management, l'alta direzione). La "new governance" nel non profit trova invece la propria ragione d'essere, a mio avviso, nell'esigenza di assicurare efficienza organizzativa e contabile alla struttura degli enti non profit.

L'obiettivo primario è quello della realizzazione della mission degli enti no profit, i quali sono - per loro stessa natura - impermeabili del principio dello stakeholders value (e non dello shareholders value, proprio delle imprese profit, ossia la valorizzazione nel medio lungo periodo). Ma la "new governance" degli enti no profit, ossia la nuova "logica imprenditoriale", vuole consentire agli enti non profit anche di porsi - senza imbarazzo - l'obiettivo della realizzazione (secondo criteri ispirati ad efficienza e trasparenza anche gestionale) di utili e avanzi di gestione, i quali anziché essere dividendi distribuiti/bili ai soci (come sarebbero nell'impresa profit) sono obbligatoriamente da destinarsi ad altre onlus (così dispone la legge sulle onlus) o "allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio" (così dispone il D.Lgs. n. 155 sull'impresa sociale). È vietata ogni distribuzione di utili o avanzi di gestione anche in forma indiretta (quali remunerazioni eccessive ad amministratori o dipendenti). Ma l'obiettivo di realizzazione in proprio di utili consente di arginare il rischio che il terzo settore sia sempre e comunque "al traino" e dipendente dal mercato e dalla contribuzione privata.



Associazione di Ricerca per la Governance dell'Impresa Sociale

Concludendo sui principi generali, lo slogan che mi viene in mente è una “nuova governance” per competere e per concorrere nel quasi-mercato, nel terzo settore, nel mercato dei servizi sociali. Una nuova governance per una migliore performance. La principale difficoltà è la misurazione della performance degli enti non profit, ossia come valutare gli outcomes, i risultati, dell’attività degli enti che operano nel settore dei servizi alla persona (si può pensare quali indici di performance ad esempio a: (i) reputazione; (ii) capacità di fund raising; (iii) assenza di deficit finanziari).

3. Strumenti

Scendendo ad un livello più operativo e pragmatico dobbiamo chiederci quali sono gli strumenti che il buon operatore (giuridico) può raccomandare.

Partiamo dal presupposto che per “corporate governance” si intende quell’insieme ampio e variegato di strumenti e presidi di tutela volti a garantire una gestione efficiente e trasparente (tecnico, organizzativa, amministrativa e contabile) degli enti, al fine di prevenire e comporre i conflitti di interesse, nonché di realizzare l’obiettivo supremo dell’interesse sociale, sia esso concretizzato secondo la teoria dello shareholders value o sia esso compreso secondo la visuale più moderna dello stakeholders value.

Per il dibattito di oggi, rifletterei su due “strumenti” che vengono comunque dal portato della mia esperienza professionale: l’amministratore indipendente e il sistema di amministrazione e controllo di tipo dualistico. Ma altri ve ne sono e, di volta in volta, in considerazione della realtà specifica dell’ente possono essere individuati ed applicati. Non esiste un unico modello di nuova governance ma strumenti di garanzia che vanno calati nello specifico ente.

- Perché ad esempio non applicare il D. Lgs. n. 231/2001 ad un ente non profit che svolga servizio di assistenza socio sanitaria, che rischia che i propri “apicali” o i propri dipendenti possano compiere taluni dei reati coperti dal D. Lgs. 231?;
- perché ad esempio non applicare una procedura attenta sui flussi informativi?
- o un sistema delle deleghe che garantisca di presidiare le scelte sugli argomenti o sui valori più rilevanti?
- o un principio di separazione dei ruoli di Presidente e amministratore con incarichi esecutivi?
- o un principio di trasparenza nella selezione degli amministratori e/o politiche di formazione e di aggiornamento, c.d. “induction program”, dei medesimi?.

(a) L’amministratore indipendente.



Associazione di Ricerca per la Governance dell'Impresa Sociale

Per intendere esattamente cosa è e a cosa serve, bisogna fare riferimento, a mio avviso, ad una nozione funzionale di indipendenza: “indipendenza da chi esercita il potere nell’ente, chiunque esso sia”. La domanda che si pone è dunque: chi esercita il potere negli enti no profit ? chi ha la proprietà, che nel mondo profit sarebbero i soci e traslato nel mondo del non profit sarebbero l’assemblea dei fondatori e dei sostenitori? o chi ha la gestione, i gestori che anche nel mondo non profit potrebbero per ipotesi orientare taluni atti di gestione e/o determinate operazioni allo scopo di attribuirsi vantaggi personali (non necessariamente di valore economico direttamente apprezzabile) in conflitto con l’interesse proprio dell’ente, che ancor più nel settore del non profit è interesse di natura pubblicistica. Esistono rischi di “bad management”, di comportamenti opportunistici nel non profit ? La risposta può essere affermativa. Indagini su scala internazionale hanno evidenziato il raggiungimento di finalità di auto-interesse o di soddisfazione di obiettivi in parte strumentali: ad esempio la tutela del posto di lavoro, il salario. Ed il rischio di opportunismo assume dimensioni tanto più significative quanto più aumenta il ruolo dell’ente come produttore di servizi sostitutivi o complementari.

Quanto sopra ci riporta alla funzione di dialettica endoconsiliare propria dell’amministratore indipendente e alla funzione di prevenzione dei conflitti di interessi. Ed invero tutte le volte che esiste un “potere” (la gestione) esiste il rischio dell’uso distorto di quel “potere” e dunque l’esigenza di presidiare il rischio: e l’amministratore indipendente è solitamente (e con talune cautele) chiamato proprio a questo.

L’interesse tutelato è non già la valorizzazione della partecipazione nel medio periodo (cfr. Codice di Autodisciplina delle società quotate) bensì la tutela dell’interesse pubblicistico. L’amministratore indipendente potrebbe allora dover “controllare” che l’“investimento” dei soci fondatori vada a perseguire la missione dell’ente.

Ma vi è un’altra declinazione della nozione di amministratore che mi viene in mente e mi sembra opportuna rilevare anche nel mondo del non profit. Il mondo anglosassone nel quale è nato nel 1992 il primo codice di autodisciplina delle imprese a finalità di lucro, il Cadbury Code, parla non già di amministratori “indipendenti” o “non executive” (il termine è un portato della successiva regolamentazione comunitaria) ma di “outsiders directors”. Questa espressione porta a dare un diverso contenuto a questi amministratori. Essi sono gli amministratori “esterni” rispetto a quell’ente, i quali apportano con spirito innovativo rispetto a quella specifica realtà aziendale, conoscenze, competenze e professionalità acquisite esternamente: si tratta di competenza in materia di organizzazione aziendale, di natura contabile, di natura legale e così via. La professionalità è allora l’elemento pregnante. La strada è quella dell’innalzamento degli standard di controllo di qualità dell’operato degli enti non profit, al fine di garantire la



Associazione di **Ricerca** per la **Governance** dell'**Impresa Sociale**

competitività nel mercato delle utilità sociali.

(b) Il sistema di amministrazione e controllo secondo il modello dualistico.

Un caso pratico. La Fondazione Opera Immacolata Concezione, fondazione riconosciuta ed onlus ha in corso il processo (pubblico-amministrativo) di adozione di un sistema dualistico che è stato già preliminarmente approvato dalla Regione Veneto. La descrizione di dettaglio di questo caso potrà essere oggetto di un laboratorio separato previa autorizzazione della Fondazione medesima.

Mi limito ad osservare che si è attuata la separazione tra c.d. “proprietà” (i soci fondatori, sostenitori e benemeriti) e la gestione. Nel Consiglio di Sorveglianza (numericamente più ampio) risiede l’anima per così dire politica-religiosa, con compiti di alta amministrazione e di indirizzo strategico, ponendo le linee guida e le strategie all’ente e supervisionando che non vi siano sviamenti dallo scopo istituzionale della Fondazione. Il Consiglio di Gestione (a base ristretta da 3 a 5 membri) è l’organo gestorio, composto da soggetti di estrazione prevalentemente tecnica. È membro di diritto del Consiglio di Gestione il Direttore Generale ed un terzo dei membri del Consiglio di Gestione è composto da dirigenti dell’ente. Qui vi è l’applicazione del principio positivo – la best practice del non profit – di favorire forme di partecipazione dei dipendenti nell’attività dell’ente (cfr. il D. Lgs. n. 155/2006 sull’impresa sociale).

Allora, nel 2006, pensare di applicare un sistema dualistico ad una fondazione riconosciuta era un fatto innovativo. La riforma del diritto societario era entrata in vigore solo da 2 anni (nel 2004), le grandi integrazioni bancarie non vi erano ancora state, e soprattutto non risultava espressamente previsto da nessuna parte che il modello di amministrazione e controllo di tipo dualistico fosse traslabile dalle imprese con finalità di lucro (quelle del Libro V del codice civile) alle associazioni e fondazioni del Libro I del codice civile. Siamo andati attraverso un percorso interpretativo anche giurisprudenziale, passando attraverso argomentazioni di ordine sistematico del diritto positivo, per poi decidere sulla base di motivazioni sostanziali (sulla base della ratio della normativa, da un lato e della ratio di tutela dello scopo della Fondazione, dall’altro) di provare ad innovare applicando quel sistema al non profit. La Regione Veneto ha seguito il nostro percorso ed hanno aderito all’innovazione.

4. La legge sull’impresa sociale

Ne parliamo oggi in modo completo perché a fine gennaio 2008 sono stati firmati dal Ministero della Solidarietà sociale e dello sviluppo economico i quattro decreti che consentono di dare attuazione al quadro normativo sull’impresa sociale (Legge delega n.



Associazione di Ricerca per la Governance dell'Impresa Sociale

118/2005 e D. Lgs. n. 155/2006).

I soggetti che possono conseguire il titolo di “impresa sociale” sono: “tutte 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”.

Eccoci giunti all’accreditamento di diritti positivo e al riconoscimento giuridico di attività imprenditoriali per finalità sociali. Una s.p.a. o una s.r.l. può essere qualificata “impresa sociale” purché rispetti i requisiti (ad esempio, l’attività deve rientrare tra quelle, peraltro molto ampie, indicate di utilità sociale di cui all’art. 2 del D.Lgs. n. 155/2006; l’esercizio in via principale si ha al raggiungimento/superamento della soglia del 70% dei ricavi complessivi dell’impresa). Se oggi mi si ponesse il quesito se una Fondazione può adottare il sistema dualistico, non mi porrei alcun dubbio e risponderei affermativamente sulla base di una norma di diritto positivo. Questa legge, legittima l’utilizzo del sistema dualistico e dell’amministratore indipendente e di ogni strumento di presidio di “governance” che siano nati nel mondo dell’impresa a finalità lucrativa.

Ora la domanda è: perché un ente dovrebbe farsi riconoscere “impresa sociale”? Il driver di questa legge non è l’agevolazione fiscale (a differenza della normativa sulle onlus). La legge pone invece dei vincoli: (i) il capitale sociale minimo di Euro 20.000, per esentare da responsabilità gli amministratori (autonomia patrimoniale dell’ente), (ii) i sindaci o il revisore contabile al raggiungimento di determinate soglie, (iii) “requisiti di onorabilità, professionalità ed indipendenza per coloro che assumono cariche sociali” (salvo la difficoltà poi di dare un contenuto preciso a tali requisiti, dal momento che neppure il contenuto del requisito di indipendenza delle Banche di cui al TUB del 1993 è stato ancora determinato). E soprattutto il “bilancio sociale” obbligatorio (oltre al bilancio d’esercizio), dal quale dovrà risultare, tra le informazioni generali sull’ente, anche il “sistema di governo dell’impresa sociale (nomina degli amministratori, dinamiche assembleari, modalità di partecipazione dei diversi stakeholders)”. È introdotto in via di diritto positivo un richiamo espresso al tema dell’“accountability” e della comunicazione sociale: tutti gli interessati (gli stakeholders) devono poter sapere cosa fa l’azienda (quali servizi di utilità sociale) compie l’ente con i denari raccolti dall’attività di fund raising.

Il driver, la valenza positiva di questa legge è, dunque: il riconoscimento giuridico, positivo, legislativo del concetto di impresa finalizzata all’utilità sociale e l’essere di stimolo per gli enti non profit ad aderire ad una struttura organizzativa efficiente e trasparente sia dal punto di vista organizzativo sia dal punto di vista contabile.



Associazione di **R**icerca per la **G**overnance dell'**I**mpresa **S**ociale

Annapaola Negri-Clementi
Comitato Tecnico-Scientifico ARGIS
Comitato Scientifico NedCommunity
Partner NCTM Studio Legale Associato

Milano, 18 marzo 2008