

Convegno

*Lo stato degli standard di rendicontazione per gli enti non profit*

Università Cattolica del Sacro Cuore (Milano, Aula Pio XI)

6 marzo 2014 (ore 9.30)

**La fiducia "strutturata": efficacia ed efficienza  
nel controllo dei finanziamenti agli enti non profit**

*Dr Luigi Maruzzi*

Direttore dell'Ufficio Amministrazione Erogazioni  
Fondazione Cariplo (Milano)

*Indice*

1. PRESENTAZIONE DI FC
2. TERMINOLOGIA
3. LE SOLLECITAZIONI PROVENIENTI DAL TERZO SETTORE
4. LE RISPOSTE DEI FINANZIATORI
5. DALLA TEORIA ALLA PRATICA
6. ASPETTI DI COMPLESSITÀ
7. IPOTESI SULL' INTERVENTO DEL REGOLATORE PUBBLICO
8. GLI STANDARD DI RENDICONTAZIONE
9. QUALE ALTERNATIVA?
10. CHI È IL FINANZIATORE RESPONSABILE?
11. LA GESTIONE RESPONSABILE DEL FINANZIAMENTO FILANTROPICO
12. LA FIDUCIA STRUTTURATA
13. CONCLUSIONE
14. SUGGERIMENTI DI LETTURA

## 1. PRESENTAZIONE DI FC

Non posso dare per scontato il fatto che tutti abbiano una visione corretta di chi siano e come operino le fondazioni di origine bancaria. Come, del resto, credo che in qualche modo il discorso si avviterebbe su se stesso se non mettessi a fuoco l'identità di Cariplo nel più generale contesto della filantropia nazionale.

La fondazione Cariplo è un ente privato che tuttavia presenta diversi profili di interesse pubblico, riconducibili al fatto che esiste una normativa pubblica volta a disciplinarne gli elementi costitutivi, al fatto che un'autorità di vigilanza (oggi incardinata nel MEF) può pronunciarsi sul suo operato, al fatto che i suoi organi sono oggetto di vincoli di *governance* relativi alla loro tipologia (indirizzo e amministrazione), prerogative e composizione.

Al tempo stesso, va detto che Cariplo, in qualità di fondazione di origine bancaria, si discosta da altri operatori filantropici perché - per obbligo o per scelta - non può finanziare enti con scopo di lucro, imprese, persone fisiche, interventi che incrementano il valore di beni di proprietà privata.

Mi piacerebbe spiegare meglio come si sia venuto a formare il patrimonio che ha permesso la nascita delle fondazioni di origine bancaria. Soprattutto proverei volentieri a dimostrare - con dati e storia alla mano - perché tale patrimonio e i relativi frutti non possano essere associati a quello che nella cultura giuridica va sotto il nome di 'denaro pubblico'.

Per aiutare chi ascolta, mi limiterò a precisare - metaforicamente parlando - che si tratta di risparmi accumulati nell'arco di un secolo e mezzo con il consenso di alcune comunità facenti riferimento ad un ambito territoriale delimitato e ben individuabile.

## 2. TERMINOLOGIA

Sempre a titolo di introduzione, ritengo sia utile fornire subito una precisazione sui termini che utilizzerò nel mio intervento; in particolare, vorrei avvertire che spesso ricorrerò il termine 'finanziamento' (anche nella sua veste soggettiva: 'finanziatore') per indicare la concessione di somme di denaro senza l'obbligo di remunerazione attraverso la corresponsione di interessi e senza l'obbligo di restituzione del capitale.

Tale scelta obbedisce all'intento di omologarsi ad un linguaggio già ampiamente sdoganato dagli addetti ai lavori (parlo di quelli filantropici). Ma non è solo questo il vero motivo. Vorrei, infatti, ricordare che sebbene manchi una restituzione monetaria in favore della Fondazione che ha concesso il contributo, non per questo si potrà negare il potenziale moltiplicativo della somma ricevuta in donazione, a tacere di altri benefici come quelli sociali propriamente. Perciò non mi ha mai convinto la definizione di contributo "a fondo perduto".

### 3. LE SOLLECITAZIONI PROVENIENTI DAL TERZO SETTORE

Tornando al tema principale che ho l'onore di trattare, vorrei innanzitutto ricordare come sia abbastanza diffusa l'opinione secondo cui gli enti nonprofit debbano essere facilitati nell'accesso a risorse pubbliche (la forma più nota è rappresentata dal 5 per mille) e private (derivanti, ad esempio, dalla raccolta di somme a titolo di donazioni).

Sul fronte dei finanziatori di natura privata - che, come noto, annovera le fondazioni di origine bancaria (oltre a diversi altri soggetti) - sta emergendo una spinta alla sburocratizzazione dell'iter da seguire per partecipare ai vari bandi di erogazione, e si fanno sempre più insistenti gli appelli alla semplificazione degli aspetti formali che accompagnano la concessione e la gestione dei finanziamenti.

Per converso, va dato atto di un'altra idea in base alla quale non sia più accettabile un sistema di c.d. "erogazioni a pioggia", considerato emblema di una cultura assistenzialistica che ha fatto il suo tempo. Detto per inciso, in un periodo di budget decrescenti una selezione rigorosa non è soltanto una scelta in linea con le esigenze appena ricordate, ma rappresenta una necessità.

Insomma, da più parti viene riconosciuta la valenza sociale del nonprofit e - al tempo stesso - viene invocata più meritocrazia.

### 4. LE RISPOSTE DEI FINANZIATORI

Per dare ascolto a tali legittime istanze, il finanziatore è chiamato ad ideare soluzioni che riducano gli adempimenti formali al minimo indispensabile e, per tale via, abbattano la maggior parte delle barriere all'entrata di tipo formale. Gli strumenti messi in campo vanno dalla comunicazione elettronica (certificata e non) fino alla sostituzione dell'obbligo di produrre copia di documenti originali con il semplice utilizzo di autodichiarazioni.

Inoltre, il finanziatore sta cercando di dotarsi di strumenti sempre più fini per la selezione e la valutazione dei progetti presentati dalle organizzazioni nonprofit.

Oltre a garantire l'apporto di competenza tematica nella formazione del giudizio di meritevolezza, le decisioni del finanziatore vengono assunte sotto la guida di principi - quali trasparenza e parità di trattamento nonché pari opportunità di accesso ai canali di finanziamento - che vanno rispettati e fatti rispettare anche dopo l'iter formale di assegnazione del contributo.

Per il seguito del nostro discorso, ricordiamoci che l'esito di tutte queste attività si traduce in un credito fiduciario che viene accordato soltanto ad alcuni dei soggetti considerati meritevoli.

## 5. DALLA TEORIA ALLA PRATICA

Credo che chi sta ascoltando queste riflessioni, si sia ben presto accorto che stiamo richiamando concetti che - lasciati nell'empireo del loro ambito astratto - non suscitano nessuna particolare obiezione e - allo stesso tempo - non riscuotono alcuna adesione profonda.

Merito, trasparenza, pari opportunità e parità di trattamento diventano oggetti, per così dire, più gestibili solo allorquando vengono declinati in linee guida, procedure e prassi ben precise. In occasione della presentazione ufficiale dei bandi Cariplo per l'anno 2014, il professor Salvatore Natoli ha mostrato la pluralità delle ragioni che stanno alla base dell'idea di giustizia con un esempio mutuato dal premio Nobel Amartya Sen, applicandolo molto efficacemente al dilemma che si trova ad affrontare il finanziatore quando deve compiere una scelta fra due o più progetti che posseggono caratteristiche tali da meritare il finanziamento.

Consideriamo tre bambini che litigano per un flauto. Anne sostiene che dovrebbe avere lei il flauto perché è l'unica capace di suonarlo. Bob dice che dovrebbe essere dato a lui, perché è povero e non ha giocattoli. Carla ha trascorso molti mesi lavorando per farlo, e sostiene che dovrebbe esser dato a lei come frutto del suo lavoro. Come facciamo a decidere tra queste affermazioni? (tratto da Amartya Sen, L'idea di giustizia)

## 6. ASPETTI DI COMPLESSITÀ

Riassumendo: meno burocrazia ma più meritocrazia. Meno adempimenti e più snellimento amministrativo.

A questo punto le cose si complicano.

E ciò avviene fondamentalmente a causa di un vantaggio di *status* che tuttavia rischia di convertirsi in svantaggio. Da un lato, infatti, la fondazione non risulta sottoposta alcun limite esterno che possa impedirle di conformare a proprio piacimento sia i processi interni sia i requisiti e le regole da estendere agli enti beneficiari in vista del finanziamento; dall'altro, la fondazione è perfettamente a conoscenza di un pericolo imminente, che si chiama "autoreferenzialità". L'autoreferenzialità espone ad una gamma molto ampia di giudizi alimentati dalla mancanza di riferimenti esterni autorevoli, riconosciuti e (possibilmente) formalizzati.

Come si può uscire da una simile situazione di *impasse*? Di quali strumenti dispone la fondazione per assicurare condizioni di equilibrio al proprio operato? E se esistono delle soluzioni, siamo certi che si tratti di strade percorribili per una tipologia di ente che - tra

novità, anomalia e ibridismo - presenta caratteristiche che ne fanno un *unicum* nel panorama delle persone giuridiche e degli operatori filantropici?

## 7. IPOTESI SULL' INTERVENTO DEL REGOLATORE PUBBLICO

Proviamo allora a disegnare uno scenario in cui abbiamo un soggetto regolatore esterno, che viene costituito su base legislativa, che comincia a dettare regole uguali ed obbligatorie per tutte le fondazioni di origine bancaria, che s'incarica di fornire indicazioni operative a titolo di interpretazione autentica, che svolge attività di controllo, arrivando perfino ad irrogare sanzioni per eventuali operazioni scorrette.

Possiamo perfino tentare di immaginare come potrebbe esprimersi un potere così invasivo:

"Per la selezione dei progetti da finanziare, la fondazione è tenuta ad incaricare almeno due valutatori esterni, individuandoli fra i professionisti iscritti all'apposito albo pubblico".

Ebbene, se questa fosse la soluzione, io dico che non impiegheremmo molto tempo prima di intuire che un simile scenario finirebbe per attuare una sostanziale compressione delle libertà normalmente riconosciute ad enti che non promanano dalla sfera pubblica, che non svolgono attività economiche rientranti fra quelle suscettibili di subire vincoli e limitazioni ai sensi della Costituzione, che non appartengono ad una specie espandibile al punto da porre problematiche di mercato (anche volendo, nessun ente può divenire *ex novo* fondazione di origine bancaria).

Insomma, una volta che venisse alienata e trattata in separata sede la spinosa questione che coinvolge la *governance* del sistema bancario (punto sul quale evidentemente non posso dilungarmi), una significativa dose di attenzione pubblica unita a corposi investimenti di infrastrutturazione giuridica indirizzati al sistema fondazioni, potrebbe risultare eccessivamente dispendioso per tre motivi:

- 1) non sarebbe sufficiente a garantire la diffusione di un vero statuto etico, in linea con le sensibilità attuali;
- 2) non apporterebbe alcun vantaggio per quegli enti che hanno intrapreso una seria e robusta esperienza per conseguire a buon diritto la patente del filantropo;
- 3) causerebbe lo sviluppo di fenomeni di ipertrofia organizzativa, dovuti al totale disallineamento tra specificità della missione filantropica e natura delle preoccupazioni che albergano in altre normative di valenza generale (una per tutte: il Dlgs 231<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Per esteso, si tratta del DECRETO LEGISLATIVO 8 giugno 2001, n. 231 intitolato "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".

## 8. GLI STANDARD DI RENDICONTAZIONE

Trasferendoci in sede applicativa, e volendoci concentrare sugli standard di rendicontazione, possiamo dire che non sarà l'obbligo di produrre il bilancio consuntivo (e nel rispetto di determinati schemi) a soddisfare le esigenze di accountability e trasparenza degli enti nonprofit finanziati da Fondazione Cariplo.

Sappiamo, infatti, che l'obbligo di bilancio rimanda alla tenuta della contabilità e (a seconda dei casi) dei libri sociali. A sua volta, tale attività richiama l'esigenza che risultino definiti i poteri di spesa. Tale prerogativa non si arresta qui ma presuppone una certa articolazione delle cariche che culminerà in un vertice aziendale che normalmente dovrà rispondere all'assetto proprietario dell'organizzazione nonprofit (ente o impresa sociale che sia).

E di questo passo siamo arrivati a toccare il tema della governance, alla distinzione fra chi detiene il patrimonio di esperienza e reputazione e che agisce in suo nome e per suo conto, partendo da un semplice adempimento di rendicontazione pubblica di carattere contabile. Ma anche tutte le decisioni che hanno un forte impatto sugli aspetti contabili (investimenti, accesso a finanziamenti bancari, ripianamento di eventuali perdite, allocazione di utili) finiscono per involgere un ambito di interessi piuttosto significativo per l'ente nonprofit fino a richiedere un impegno diretto dei soggetti che in ultima analisi esprimono gli organi ed i vertici dello stesso.

Gli standard di rendicontazione sono uno strumento, un ottimo strumento che tuttavia non può supplire a tutto il resto.

## 9. QUALE ALTERNATIVA?

Come abbiamo visto poco fa, l'intervento del regolatore pubblico in questa materia sembra da scartare, proprio per la sua invasività. Occorre allora aprire ad altre ipotesi.

Forse, vale la pena di ricordare che etica, efficacia filantropica e agilità operativa sono obiettivi che non possono mancare in una fondazione, soprattutto se di tipo *grant-making*.

È la presenza di queste tre caratteristiche a dare sostanza all'organismo fondazionale.

Perciò, la soluzione da preferire è quella che fa leva sui protagonisti dell'attività filantropica: il finanziatore (da una parte) e gli enti finanziati (dall'altra). È nel rapporto fra tali soggetti che si gioca la riuscita di qualsiasi *policy* dovessimo mettere in piedi.

Questo concetto non ammette ambiguità, non tollera tentennamenti: se vogliamo che un sistema rendicontativo funzioni e abbia futuro, è necessario pensare preventivamente alla sua sostenibilità. Nessuna soluzione può essere sostenibile se non viene ancorata alla responsabilità dei suoi attori, entrambi tenuti a render conto del proprio operato in una prospettiva sociale più ampia.

Accade così che finanziatore e gestore del finanziamento filantropico finiscono per equivalersi perché non fanno altro che applicare il medesimo contenuto di responsabilità, seppur declinato in impegni specifici differenti, adattandolo alle rispettive *mission* e - aggiungerei - *standing* economico-organizzativo.

Occorre perciò chiarirne i contenuti e farli conoscere pubblicamente, per raggiungere il massimo grado di coinvolgimento possibile.

## 10. CHI È IL FINANZIATORE RESPONSABILE?

Quando si può dire che un finanziatore si comporta responsabilmente? Quando rispetta le seguenti condizioni:

- allestisce procedure di selezione e valutazione che siano in grado di garantire competenza tecnica e - nei limiti delle metodologie praticabili - pluralismo, *peer review* e terzietà di giudizio;
- struttura la propria programmazione in modo tale da stimolare e raccogliere il contributo di tutti i propri organi, rivoluzionando il profilo onorario che in passato esauriva il contenuto ultimo delle cariche istituzionali;
- attiva una linea di ascolto permanente delle organizzazioni di Terzo Settore, attraverso audizioni tecniche e altre forme di partecipazione diretta alla produzione degli input che, una volta rielaborati, danno adito ai programmi di intervento;
- arricchisce i propri mezzi di intervento attraverso l'ideazione di strumenti di intercettazione della 'domanda' e dei progetti, improntati a criteri sempre più allineati alle dinamiche di trasformazione dei settori di intervento (mi riferisco, ad esempio, al tema delle start-up e a tutto il fenomeno dell' innovazione sociale);
- unitamente alla concessione di finanziamenti, si preoccupa di mettere gli enti beneficiari in condizione di conseguire i requisiti abilitanti che permettono l'utilizzo più efficace dei finanziamenti stessi (paradigma "automobile/patente");
- mette a servizio del terzo settore la propria reputazione, al fine di irrobustire il grado di affidabilità e di credibilità delle organizzazioni di fronte ad una platea più nutrita di soggetti sostenitori e di operatori professionali (funzione del 'fideiussore sociale');
- non si appropria 'moralmente' degli esiti conseguiti dai progetti finanziati senza aver maturato una cognizione diretta delle attività e delle modalità con cui sono state svolte. Il finanziatore non va esente da responsabilità sotto questo profilo perché l'attività di *grant-making* si configura come perfettamente simmetrica rispetto all'intervento diretto, come avviene nel modello '*operating*'.

## 11. LA GESTIONE RESPONSABILE DEL FINANZIAMENTO FILANTROPICO

Se grazie alle considerazioni fin qui sviluppate risulta sufficientemente chiarito ciò che dovrebbe qualificare il ruolo, l'approccio e i metodi di un finanziatore responsabile, diviene ora possibile rileggere quel complesso di regole che mirano ad esplicitare gli indicatori minimali di una gestione responsabile del finanziamento filantropico.

A questa stregua, un ente beneficiario di contributi assume i connotati del gestore responsabile se:

- è retto da trasparenti meccanismi di *governance*;
- ha delineato quali sono e come devono essere redatti i documenti di previsione e consuntivazione delle proprie attività sotto il profilo contabile;
- prevede che i ruoli chiave all'interno della propria struttura siano ben distinti, in modo da garantire un certo ordine amministrativo;
- adotta prassi commerciali che evitino sprechi, mediante una selezione su base competitiva e comparativa dei propri fornitori;
- attua una politica di reclutamento delle risorse umane che sia improntata a condotte eticamente accettabili;
- cura gli adempimenti fiscali e assicurativi riguardanti sia la propria struttura sia l'utenza che accede ai servizi offerti.

## 12. LA FIDUCIA STRUTTURATA

A questo punto diviene più chiaro perché ho dato questo titolo alla mia relazione.

I due termini dell'espressione "Fiducia strutturata" si fondono con pari dignità e importanza.

"Fiducia", perché permette di aprire un dialogo, di stabilire un canale permanente di comunicazione, di arrivare a forme più o meno impegnative di collaborazione.

Grazie alla fiducia si afferma anche la legittimazione ad intervenire congiuntamente per realizzare interventi che danno adito a benefici collettivi (comunitari o sociali).

"Strutturata" perché la fondazione individua esigenze conoscitive molto differenziate. Per ciascuna di esse ricerca o costruisce in proprio gli strumenti di verifica più adatti a cogliere le peculiarità dell'attività oggetto di osservazione. Possiamo quindi trovarci di fronte a strumenti anche sofisticati: alla Fondazione preme poter disporre di strumenti tecnicamente accreditati e con elevato grado di adeguatezza rispetto al campo di applicazione.

Di per sé non sussiste alcuna prassi standardizzata che imponga alla fondazione di dotarsi di una pluralità di strumenti. Viceversa, sarà la stessa varietà dei campi di intervento e delle tipologie di azioni finanziate a suggerire tale soluzione. E ciò rappresenta la ragione principale per cui ogni forma di ampliamento o modifica sostanziale del raggio d'azione a monte della programmazione filantropica, richiede una implementazione delle procedure atte a realizzare la dimensione di responsabilità che compete al finanziatore.

### 13. CONCLUSIONE

Nel concludere il mio intervento, vorrei sottolineare un ultimo aspetto. Se è vero che quando si parla di 'strutturare la fiducia' si corre il rischio di enfatizzare il profilo tecnico del problema, non bisogna dare per scontato che la questione abbia un'importanza inferiore rispetto alle altre urgenze filantropiche.

La fiducia e le forme con cui tale valore viene a declinarsi concretamente, costituiscono un potenziale enorme quando vengono poste in relazione diretta con le varie realtà che rappresentano il volontariato ed il terzo settore, visti nelle loro dinamiche di rigenerazione, sviluppo e trasformazione.

Forse le organizzazioni nonprofit hanno bisogno di più tempo per impadronirsi di una forma tecnica di rendicontazione come il bilancio.

Forse ci vorranno molte altre iniziative come il convegno di oggi per far apprezzare l'utilità di investire su questa attività.

Personalmente sono convinto che, se ben guidate verso l'obiettivo, le organizzazioni sapranno trasformare una necessità in testimonianza di partecipazione attiva alla vita civile ed economica del nostro Paese.

In fondo, quale altro significato potremmo dare allo sforzo di riuscire in due imprese contemporaneamente: operare per il bene sociale e sottoporsi volontariamente al giudizio pubblico?

### 14. SUGGERIMENTI DI LETTURA

Exploring transparency and accountability regulation of public-benefit foundations in Europe (Bruxelles, 2011), a cura EFC European Foundation Centre.

Link =

[http://www.efc.be/programmes\\_services/resources/Documents/ExploringTransparencyAndAccountabilityRegulationOfPublicBenefitFoundationsInEurope\\_FINAL.pdf](http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/ExploringTransparencyAndAccountabilityRegulationOfPublicBenefitFoundationsInEurope_FINAL.pdf)

Luigi Maruzzi, Policy for a system of controls over philanthropic grants: Fondazione Cariplo's model, Milano, 2013

Link = sezione in corso di allestimento presso il sito internet di Fondazione Cariplo

Gian Paolo Barbetta, Le fondazioni, Bologna 2013 → libreria;

G.Cioccarelli-S.Denicolai, Innovazione organizzativa e "maturità" manageriale nelle fondazioni di origine bancaria (in appendice all'Undicesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria - Anno 2005)

Link = [http://www.acri.it/17\\_ann/17\\_ann\\_files/11RAPP6.PDF](http://www.acri.it/17_ann/17_ann_files/11RAPP6.PDF)

Per la pubblicazione integrale dello studio, si veda:

Bodega-Cioccarelli-Denicolai-Vello,

Le fondazioni di origine bancaria. Innovazione ed evoluzione, Milano, 2010.

Sentenze 300/1993 e 301/1993 della Corte Costituzionale (in appendice al Diciottesimo rapporto sulle Fondazioni di origine bancaria - Anno 2012)

Link = [http://www.acri.it/17\\_ann/17\\_ann0049.asp](http://www.acri.it/17_ann/17_ann0049.asp)