

Fondazioni filantropiche: il controllo sui progetti finanziati

di **Luigi Maruzzi**

L'approfondimento

Per una fondazione filantropica che volesse strutturare le proprie attività di controllo sui progetti finanziati ed erogati, è importante conoscere quali sono e come funzionano gli strumenti tecnici oggi disponibili.

Per ideare e attuare una *policy* di controllo, occorre però che - accanto agli strumenti - sussistano determinati requisiti nel sistema degli enti non profit destinatari.

Le scelte da compiere con riferimento ad entrambi gli ambiti (strumenti e requisiti di sistema) trovano un contesto già «popolato» di modelli ed esperienze che alimentano un interessante dibattito anche sul piano internazionale.

Si è già avuto modo di evidenziare¹ quali sono i maggiori rischi che presenta l'attività di finanziamento dei progetti di utilità sociale, soffermandosi sulla distinzione tra rischi legati all'ente beneficiario e rischi legati alle decisioni del soggetto finanziatore.

Invero, in quella sede ci si limitava a richiamare l'attenzione sull'importanza di individuare le aree maggiormente bisognose di presidio (esame, controllo e monitoraggio), senza approfondire il tema delle soluzioni approntabili.

Per dare un'idea realistica di come si possa strutturare l'impianto generale delle attività rivolte a verificare i progetti finanziati con contributi a fondo perduto e con finalità pubbliche o squisitamente filantropiche, si analizzeranno alcuni degli strumenti adoperati dai finanziatori, esplicitandone le prassi che si vanno consolidando.

Il dibattito in corso

Fra le iniziative del 2010 che in Italia si sono occu-

pate di *accountability* degli enti beneficiari di finanziamenti pubblici e privati, appaiono meritevoli di citazione due convegni tenutisi rispettivamente a Milano² e a Firenze³.

Il primo motivo che ci autorizza a porre una certa enfasi su tali appuntamenti è rappresentato dal fatto che entrambi hanno visto come protagonisti e partecipanti tutti gli attori della catena di controllo: i finanziatori, i controllori, gli enti controllati. In secondo luogo, l'importanza dei due eventi deriva dall'aver contribuito a restituire uno stato dell'arte con riferimento al dibattito attualmente in corso.

Nella sua versione più avanzata, tale dibattito prende avvio dalle argomentazioni di coloro che giudicano troppo oneroso il sistema adottato da alcuni soggetti finanziatori e rappresenta una serie di esigenze di semplificazione, per concentrarsi poi sulla contrapposizione tra sistemi di verifica *cost based* e sistemi di verifica *result based*.

In particolare, è rilevabile una posizione che vorrebbe spostare il baricentro delle attività di verifica dall'importanza finora attribuita alla dimostrazione documentale, all'urgenza di acquisire informazioni significative che evidenzino i risultati raggiunti e - con minori oneri gestionali e amministrativi - assu-

Luigi Maruzzi - Responsabile amministrazione erogazioni - Fondazione Cariplo

Note:

- 1 Si veda L. Maruzzi, «Profili prudenziali legati al finanziamento filantropico», in *Enti non profit* n. 10/2008, pag. 631 ss.
- 2 Il convegno, dal titolo «Enti non profit: la contabilità utile. Il punto di vista delle categorie coinvolte», è stato organizzato dall'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ed ha avuto luogo il 29 marzo 2010.
- 3 Le «Giornate di Studio e Formazione sul Settimo Programma Quadro», svoltesi il 29-30 settembre 2010 presso l'Università degli Studi di Firenze, hanno ospitato - fra gli altri - rappresentanti della Corte dei Conti europea e della Commissione europea.

Finanziamenti

mano la veste di indicatori di affidabilità per l'erogazione dei finanziamenti.

In questo senso, si fa appello a soluzioni quali una migliore valutazione *ex ante*, oppure una modalità erogativa basata su criteri forfetari.

Sull'altro versante, resta ancora senza risposte soddisfacenti il quesito se esista qualcosa che possa sostituire – a parità di qualità della prestazione professionale – la funzione che attualmente svolge l'*auditor* (sia interno all'ente finanziatore, sia esterno allo stesso).

La «policy» sui costi eleggibili

Di fronte alla persistente difficoltà di attivare forme strutturate di controllo sui progetti finanziati, si potrebbe ricorrere all'adozione di *policy* restrittive in tema di eleggibilità dei costi da imputare al progetto finanziato.

In sintesi, il meccanismo previsto funziona in questi termini: si rimuovono da subito i costi maggiormente affetti da promiscuità, oppure – in alternativa – se ne stabilisce un valore soglia (*plafond*).

Questa soluzione è basata sulla rinuncia ad individuare il nesso economico-finanziario sussistente fra attività da svolgere e risorse necessarie e, inoltre, finisce per portare la «partita» su terreno di gioco totalmente tecnocratico, dove l'interpretazione autentica promana esclusivamente dai funzionari della fondazione finanziatrice. Ad ogni modo, si tratta di una scelta assolutamente incompleta se non vengono svolte verifiche che accertino la conformità delle rendicontazioni effettivamente prodotte rispetto alla *policy* in questione e – per tale via – ne confermino l'efficacia. Infatti, per verificare l'eleggibilità di un costo occorre una forma di dimostrazione a carico dell'ente finanziato, successiva all'invio degli elaborati rendicontativi, che inevitabilmente fa riferimento ad evidenze contabili, documentali o di natura probatoria equipollente.

Come affrontare il problema

All'assenza pressoché totale di controlli non può sostituirsi un approccio di fiducia incondizionata perché occorre adottare una progressione di cambiamenti.

L'introduzione graduale delle iniziative di verifica è

importante sia per l'ente finanziatore – che deve conformare la propria attitudine al controllo – sia per gli enti finanziati, che devono essere indotti ad «accreditarsi» prima di beneficiare di sconti «amministrativi».

Se le fondazioni filantropiche dovessero orientarsi verso un sistema privo di controlli più strutturati, finirebbero per accentuare il disallineamento rispetto a quei finanziatori che, pur essendo ad uno stadio ancora preliminare, sono fortemente determinati a perseguire una *policy* di controllo a medio-lungo termine conforme a quella ritenuta maggiormente avanzata.

Tale disallineamento andrebbe corretto in quanto rischia di ostacolare le attività di *co-funding*.

Prima di ipotizzare una soluzione radicale, occorre provare a definire strumenti di verifica appropriati per aspetti che risultano collegati fra di loro grazie al criterio dell'efficienza, secondo un «dosaggio» differenziato a seconda che si tratti di interventi «misurabili» *ex ante* – sotto il profilo dell'*effort* occorrente alla loro realizzazione nell'ipotesi che il soggetto attuatore possieda medie capacità di realizzazione – oppure di progetti caratterizzati dall'apporto determinante di capitale umano, ad alto tasso di innovazione perseguita.

L'esperienza del benchmarking

È assolutamente lecito guardare a chi ha già avviato un proprio sistema di controlli, ponendo in atto tecniche di *benchmarking*.

L'esperienza di chi interviene in favore di enti non profit da molti anni ed è andato attrezzandosi in termini di soluzioni *ad hoc*, non può essere ignorata perché la validità di determinate scelte trova solitamente conferma attraverso un'applicazione di medio-lungo periodo.

Si tratta pertanto di un bagaglio conoscitivo, prima che empirico, che merita massima attenzione proprio perché non tutti gli attori del settore possono vantare la disponibilità di un *database* così complesso e completo di fattispecie.

Le iniziative di *benchmarking* devono essere preparate mediante uno studio di ricognizione preliminare che possa aiutare l'ente finanziatore a sapersi orientare.

Estrapolare uno strumento che funziona da un contesto caratterizzato da peculiarità istituzionali, normative, finanziarie e organizzative, è sempre un'operazione rischiosa. Infatti, appare tutt'altro che irrilevante conoscere bene il finanziatore da cui mutuare spunti utili e perciò sapere:

- quali sono la sua *mission* e la sua natura (pubblica o privata);
- di quanto personale può avvalersi e come è composto tale organico sotto il profilo delle figure professionali impiegate;
- a quanto ammonta il volume di finanziamenti a fondo perduto annualmente concessi, e qual è il loro numero complessivo;
- qual è il grado di obbligatorietà che assiste il rispetto delle regole che si applicano ai finanziamenti.

La disponibilità di queste informazioni agevola il confronto con entità esterne di riferimento che possano fungere da modello nell'assunzione di decisioni autonome.

I requisiti di sistema

Affinché un soggetto filantropico possa svolgere stabilmente un'attività di controllo (finanziario) sui progetti che beneficiano di un contributo a fondo perduto, è necessario che sussistano talune condizioni di sistema, che possono riguardare sia la propria organizzazione sia gli enti attuatori.

Con riferimento alle iniziative che dipendono esclusivamente dal soggetto filantropico, è necessario dotarsi di:

- a) una struttura organizzativa interna in grado di svolgere distintamente le funzioni di erogazione e controllo, in collaborazione con quella che cura la fase di selezione e valutazione dei progetti;
- b) un apparato di regole e istruzioni tecniche per l'applicazione delle regole stesse, improntato a criteri di chiarezza, organicità e semplificazione;
- c) un calendario di momenti formativi sulle procedure;

Soluzioni operative

Condizioni per lo svolgimento del controllo finanziario

Affinché un soggetto filantropico possa svolgere stabilmente un'attività di controllo finanziario sui progetti che beneficiano di un contributo a fondo perduto è necessario dotarsi di:

- una **struttura organizzativa interna**;
- un apparato di **regole** improntato a criteri di chiarezza, organicità e semplificazione;
- un calendario di **momenti formativi** sulle **procedure**;
- un **sistema informativo** che agevoli l'allocazione funzionale e la fruizione dei dati.

d) un sistema informativo che agevoli l'allocazione funzionale (*repository*) e la fruizione (*knowledge sharing*) dei dati, documenti e informazioni riguardanti i progetti⁴.

Quanto, invece, alle condizioni di sistema che devono essere garantite a livello di enti attuatori dei progetti finanziati, è indispensabile l'adozione di procedure «aziendali» minimali in tema di:

- modalità di tenuta della contabilità⁵;

- principi contabili e schemi

di riferimento per la redazione del bilancio consuntivo annuale;

- procedure per l'affidamento di lavori o di forniture di beni/servizi all'esterno.

Gli strumenti: l'audit

Una volta che il contesto di intervento risulti ben preparato, appare giustificato investire sull'individuazione e l'affinamento degli strumenti più idonei con cui attuare concretamente la *policy* di controllo. Sotto tale profilo assume particolare rilievo l'attività di verifica che viene affidata ad un revisore contabile esterno, affinché esprima un giudizio indipendente circa la conformità dei rendiconti finanziari al quadro contabile prospettato in sede di presentazione del progetto, tenuto conto dei criteri prestabiliti per lo svolgimento delle varie attività contemplate dal progetto.

Premesso che per designare tale strumento si parla solitamente di «*audit*» oppure di «certificazione della spesa», per acquisire una visione quanto più ampia possibile della tematica vale la pena di introdurre una serie di distinzioni dotate di rilevanza tecnica.

Note:

⁴ Si veda L. Maruzzi, «La definizione del sistema informativo: opportunità e criticità», in *Enti non profit* n. 5/2009, pag. 14 ss.

⁵ Il sistema contabile designa l'insieme delle procedure e dei documenti di un'entità che consentono di trattare operazioni ed eventi ai fini della registrazione nei conti. Questo sistema identifica, raccoglie, analizza, calcola, classifica, registra, riepiloga e riporta operazioni e altri eventi.

Finanziamenti

Audit ex ante/audit ex post

Innanzitutto, va sottolineato come sussista una differenza significativa fra *audit ex ante* – ad esito del quale il revisore attesta di avere la ragionevole garanzia che le spese dichiarate sono conformi ai criteri di ammissibilità – ed *audit ex post*, il cui scopo è la rilevazione e la correzione degli errori che i controlli precedenti non hanno impedito o rilevato.

Va pure precisato che le prassi si sono spinte fino a convalidare forme intermedie fra primo e secondo livello.

Questo aspetto circoscrive un primo ambito di scelta da parte del soggetto filantropico che potrebbe prevedere alternativamente una delle seguenti opzioni:

- 1) attivazione esclusiva di *audit ex ante* (di primo livello);
- 2) attivazione esclusiva di *audit ex post* (di secondo livello);
- 3) attivazione di entrambe le tipologie di *audit*.

Ciascuna di queste soluzioni si presta ad essere modulata secondo una varietà di parametri.

Il parametro cui agganciare l'obbligo di attivare l'*audit* può essere rappresentato dal raggiungimento di una percentuale del finanziamento o delle spese da rendicontare⁶ oppure – diversamente – da una soglia espressa in termini assoluti.

In quest'ultimo caso la scelta mira a stabilire un meccanismo che automaticamente vada a ricomprendere nel perimetro dei progetti «auditabili» un numero tendenzialmente proiettato alla totalità degli stessi, perché con la progressiva lievitazione del costo della vita anche l'ammontare del costo medio di un progetto si sposterà inevitabilmente su *range* più elevati.

In alternativa, potrebbe essere stabilito l'obbligo di produrre la certificazione di spesa secondo una certa cadenza temporale (ad esempio, alla fine di ciascun anno del progetto), a prescindere dalla dinamica delle componenti finanziarie.

Quanto all'*audit* di secondo livello, tale strumento potrebbe essere attivato in via eventuale oppure come prassi ricorrente al raggiungimento di determinati valori per parametri prestabiliti.

Questo vale sia nell'ipotesi 2) che nell'ipotesi 3).

A sua volta, l'incarico per l'*audit* potrebbe essere affidato da parte dell'ente beneficiario (come avviene di solito) oppure potrebbe essere direttamente «contrattualizzato» dal soggetto finanziatore, pur conservando la struttura di verifica *ex ante* e di tipo meno «invasivo».

Altri aspetti di dettaglio che potrebbero richiedere la predisposizione di linee-guida specifiche, sono:

- la percentuale di rimborso del costo sostenuto per l'*audit*. Si va da una soluzione interamente vantaggiosa per l'ente beneficiario (100%) a quella di ripartizione del costo in misura proporzionale al sostegno finanziario garantito al progetto;
- l'ammontare massimo del costo sostenibile per l'*audit*. In questo caso si contrappongono la previsione di un *plafond* (per esempio, l'incarico non può costare più dell'1,5% dei costi totali di progetto) e l'assenza di limiti quantitativi specifici compensata da massimali sulla categoria di costo o sulla tipologia di azione cui l'*audit* può essere ricondotta («subcontratti», «management»);
- il contratto da stipulare con il revisore e la struttura della relazione. Sono proponibili la possibilità di redazione libera oppure l'obbligo di attenersi ad uno schema vincolato;
- la struttura dell'*audit*, con o senza una *check-list* obbligatoria circa gli aspetti da esaminare.

Il ciclo di auditing

Per fornire un quadro completo delle attività rientranti in un ciclo completo di auditing, possiamo ipotizzare che l'intervento finanziato sia co-progettato dalla fondazione in collaborazione con uno o più enti non profit cui venga affidata la realizzazione delle varie attività previste.

Sulla base di questa premessa, diviene possibile indicare cinque fasi che sono ulteriormente articolabili, come segue:

Nota:

- ⁶ Naturalmente, quanto più basso è il vincolo di cofinanziamento (copertura economico-finanziaria posta a carico dell'ente beneficiario) tanto più tenderanno a coincidere le due modalità con cui viene declinato il parametro.

1. Definizione delle risorse

- 1.1 Definizione delle caratteristiche dell'*audit* (*policy* generale)
- 1.2 Inserimento dell'*audit* nel piano attuativo del progetto
- 1.3 Approvazione del *budget* specifico per l'*audit*

2. Affidamento dell'incarico

- 2.1 Definizione del capitolato
- 2.2 Invito a presentare le offerte economiche
- 2.3 Incontro con gli *auditor* interpellati
- 2.4 Acquisizione delle offerte economiche
- 2.5 Esame delle offerte economiche
- 2.6 Affidamento dell'incarico

3. Esecuzione dell'audit

- 3.1 Comunicazione e istruzioni all'ente da auditare
- 3.2 Visita in loco con l'*auditor* (eventuale)
- 3.3 Invio della documentazione all'*auditor*
- 3.4 Effettuazione delle verifiche
- 3.5 Tenuta dei rapporti con l'*auditor*

4. Relazione di audit

- 4.1 Acquisizione e produzione delle lettere di attestazione
- 4.2 Emissione della relazione del revisore
- 4.3 Esame della relazione
- 4.4 Condivisione con il comitato di progetto

5. Delibere e notifica al beneficiario

- 5.1 Proposta di provvedimenti
- 5.2 Pre-comunicazione all'ente auditato
- 5.3 Delibera dei provvedimenti
- 5.4 Comunicazione definitiva all'ente auditato

Va, infine, considerata l'eventualità che - oltre agli *audit* di primo e secondo livello - si debba ricorrere a verifiche ulteriori, come interventi di *follow-up* che hanno lo scopo di accertare se e in quale misura siano state recepite a distanza di tempo le raccomandazioni scaturite dagli *audit* effettuati.

Se il ciclo di *auditing* dovesse risultare così sviluppato, occorre ipotizzare anche l'*iter* attraverso cui si giunge all'assunzione di provvedimenti (come decurtazioni di contributo) e - per i casi più gravi - all'applicazione di sanzioni.

Per saperne di più

- L. Maruzzi, «Profili prudenziali legati al finanziamento filantropico», in questa *Rivista*, n. 10/2008, pag. 631

www.ipsoa.it/enponline

Se la fondazione ha stipulato con una società di revisione una convenzione pluriennale per la prestazione dello specifico servizio, la fase n. 2 (affidamento dell'incarico) risulta snellita.

A seconda della fondazione interessata, per ciascuna delle fasi indicate vanno previsti i tempi di espletamento e l'unità organizzativa (interna o esterna) competente; in particolare, occorrerebbe definire un apposito sotto-processo da strutturare individuando primariamente:

- a) il responsabile di processo (*process owner*), l'unità organizzativa interna deputata ad avviare il processo e consentirne l'intero svolgimento entro i tempi stabiliti;
- b) i soggetti da coinvolgere nel processo, a titolo stabile (membri del comitato) o con meccanismo di cooptazione «a chiamata» (*on call*), sia di provenienza interna alla struttura del finanziatore sia di provenienza esterna (professionisti indipendenti oppure rappresentanti dei cofinanziatori);
- c) i risultati di processo (*deliverables*) che il comitato deve garantire in vista dei provvedimenti finali aventi ad oggetto il beneficiario.