

LINEE DI COMPORTAMENTO E PRINCIPI DI RIFERIMENTO PER L'ESERCIZIO DELLE
FUNZIONI DI VIGILANZA ATTRIBUITE AGLI ORGANI DI CONTROLLO SULL'ADEGUATEZZA
DELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E DELLE PROCEDURE DI GESTIONE DELLE
FONDAZIONI DI ORIGINE BANCARIA

Maggio 2018

Tavolo tecnico Acri - CNDCEC

ACRI
Coordinatore Marcello Clarich
Componenti Umberto Bagnara
Alessandro Del Castello
Luca Iozzelli
Fulvia Marchiani
Matteo Melley

CNDCEC
Coordinatore Maurizio Postal
Componenti Gioia Bartolini
Valter Cantino
Fabio Marone
Adriano Moracci
Domenico Pironti

Esperti
Acri – Giuliano D'Antoni
Cndcec - Matteo Pozzoli

Sommario

1. Premessa.....	7
2. Introduzione.....	9
3. L'assetto organizzativo nelle Fondazioni.....	11
4. Contenuto dell'adeguatezza organizzativa.....	13
5. Verifica dell'adeguatezza della struttura organizzativa e delle procedure di gestione.....	17

1. Premessa

Il presente lavoro si pone in continuità con il precedente documento elaborato nel settembre 2011 concernente “Il controllo indipendente nelle Fondazioni di origine bancaria”, anch’esso frutto della collaborazione fra l’Acri e il Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC), e ha l’obiettivo di individuare le norme di comportamento e i principi di riferimento per l’esercizio delle funzioni di vigilanza attribuite agli organi di controllo sull’adeguatezza della struttura organizzativa e delle procedure di gestione.

L’esigenza di sviluppare tale attività di vigilanza è emersa in relazione al Protocollo d’intesa del 22 aprile 2015, sottoscritto dalle Fondazioni, rappresentate dall’Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio spa, con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, che all’art. 2, comma 3, pone in capo alle Fondazioni il compito di verificare “*regolarmente l’adeguatezza e l’efficacia della struttura organizzativa, [...] e delle procedure di gestione*”.

L’adempimento che il Protocollo pone genericamente in capo alle Fondazioni, difatti trova riferimento, all’interno delle stesse, sia alle competenze degli Organi di amministrazione, sia a quelle degli Organi di controllo. I primi, in quanto deputati alla definizione e aggiornamento dell’assetto organizzativo in funzione del perseguimento delle finalità statutarie, i secondi, perché incaricati statutariamente del compito di vigilarne l’adeguatezza.

In considerazione del contenuto di carattere tecnico, relativo ai profili di ordine aziendalistico, si è ritenuto opportuno, tenendo anche conto della composizione dei predetti Organi (di cui fanno sovente parte gli iscritti all’Albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili), rinnovare la collaborazione fra l’Acri e il CNDCEC. Ciò è avvenuto con la definizione di una nuova intesa per un approfondimento congiunto dei contenuti dell’attività di vigilanza richiesta dal Protocollo Acri/MEF con l’intento di fornire un supporto a disposizione dei componenti i collegi sindacali/collegi dei revisori delle Fondazioni.

A tale fine è stato attivato un tavolo tecnico paritetico da cui è derivato il presente documento elaborato tenendo altresì conto delle norme di comportamento predisposte dal medesimo Consiglio Nazionale in tema di società quotate e non, e dei contributi in materia definiti dai

diversi Ordini locali, avendo tuttavia presente la specificità istituzionale e dimensionale delle Fondazioni, nonché la loro differente complessità operativa¹.

Il contributo elaborato costituisce non solo una fase implementativa del Protocollo Acri/MEF, ma vuole essere al contempo uno stimolo ulteriore allo sviluppo di maggiori livelli di efficienza delle strutture organizzative e di efficacia, rispetto agli obiettivi posti, in ordine ai quali si riconosce il qualificato apporto dei professionisti che compongono gli Organi di controllo delle Fondazioni.

¹ Circa l'articolazione dimensionale ed operativa delle Fondazioni si rinvia ai Rapporti annuali pubblicati dall'Acri sul sito www.acri.it

2. Introduzione

L'adeguatezza della struttura organizzativa costituisce nelle Fondazioni di origine bancaria, come in un qualsiasi altro ente di diritto privato dotato di autonomia statutaria e gestionale, una delle condizioni necessarie affinché le finalità dell'ente possano essere efficacemente perseguite attraverso l'esercizio in maniera efficiente dell'attività tipica.

Nelle Fondazioni l'adeguatezza organizzativa oltre ad essere una necessità aziendale ha anche una valenza normativa essendo specificatamente richiamata dal Protocollo Acri-MEF del 22 aprile 2015 che all'art. 2, comma 3, prevede che *“Le Fondazioni verificano regolarmente l'adeguatezza e l'efficacia della struttura organizzativa, [...] e delle procedure di gestione² e adottano le conseguenti misure correttive”* e dagli statuti che normalmente, nel definire le competenze degli Organi di controllo, fanno riferimento all'art. 2403 del codice civile, per cui è dovere dei collegi vigilare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla Fondazione.

A tale proposito, è opportuno evidenziare che in base alle previsioni statutarie delle Fondazioni il compito di predisporre un corretto apparato organizzativo, coerente con il perseguimento delle finalità istituzionali, spetta all'Organo di amministrazione che, inoltre, sulla base di quanto disposto dal Protocollo, è chiamato ad assicurarne l'appropriatezza e l'efficacia nel tempo.

Benché tali elementi siano tra loro intimamente correlati, in questa sede ci si concentra sul tema dell'adeguatezza di un dato assetto organizzativo, come definito dall'Organo di amministrazione, per verificarne l'idoneità al perseguimento delle finalità della Fondazione sia da un punto di vista generale, sia specifico in relazione all'operatività concreta.

Sotto il primo profilo, l'adeguatezza di una struttura organizzativa e delle procedure di gestione va intesa come idoneità – in termini generali - a perseguire gli obiettivi tempo per tempo assegnati, ad esempio in termini di modalità erogative o di gestione del patrimonio.

Di converso, l'efficacia di una struttura organizzativa e di una procedura di gestione attiene alle modalità concrete del loro funzionamento e alla capacità delle stesse di raggiungere gli obiettivi prefissati.

² Intendendo come procedure di gestione, nello specifico, quelle relative alle attività di investimento, alle attività di erogazione e alle attività necessarie al funzionamento della struttura da attivare in relazione alla dimensione e alla complessità organizzativa della stessa come ad esempio l'amministrazione e il controllo contabile, la gestione del personale, gli approvvigionamenti, la funzione legale, ecc.

Così definiti i concetti di adeguatezza ed efficacia, occorre chiarire come si possa caratterizzare la correlata verifica periodica richiesta nello specifico dal Protocollo riguardo agli stessi.

La verifica dell'adeguatezza, proprio perché connessa al funzionamento complessivo della struttura e delle procedure, richiede che venga effettuata periodicamente attraverso un monitoraggio che ne attesti la rispondenza nel tempo alle modalità di perseguimento delle finalità, che, a loro volta, si evolvono al pari del contesto operativo e normativo di riferimento.

La verifica dell'efficacia, invece, assume un connotato più operativo e mirato e si concretizza nell'accertare puntualmente che la struttura nelle sue articolazioni operative e procedurali sia correttamente esercitata.

Tuttavia, l'applicazione *tout court* di criteri e metodologie di verifica predisposti per altri soggetti, segnatamente quelli aventi finalità lucrative, deve necessariamente tenere conto delle specificità delle Fondazioni, peraltro riconosciute anche dal legislatore che, nel richiamare l'applicazione delle norme civilistiche, ha precisato come le stesse soccorrano "in quanto compatibili" (art. 29 del d.lgs. n. 153 del 1999).

Da qui l'esigenza di definire un approccio da parte delle Fondazioni coerente con le loro peculiarità organizzative, nonché con le differenti dimensioni patrimoniali e operative. Alla luce di ciò, nelle pagine che seguono si procede con la disamina:

- del concetto di adeguatezza in relazione alle clausole generali contenute nel codice civile e nella specifica normativa di settore, identificando i parametri di riferimento per una verifica del grado di appropriatezza e di efficacia della struttura organizzativa alle attività e alle finalità perseguite;
- del contributo che l'Organo di controllo può fornire all'Organo di amministrazione, in un'ottica di collaborazione, per la definizione di un assetto organizzativo appropriato alla complessità della Fondazione.

3. L'assetto organizzativo nelle Fondazioni

In una Fondazione l'assetto organizzativo riflette l'insieme delle procedure, dei protocolli operativi e delle buone pratiche riferite all'intera gestione, oltre a quelli applicati, secondo consuetudini maggiormente consolidate di natura amministrativa e contabile, che ne presiedono il funzionamento³. L'assetto organizzativo viene definito dall'Organo di amministrazione, in relazione alla complessità aziendale, al fine di assicurare la conduzione dell'attività rispetto alle finalità dell'ente, in un contesto di efficienza e di efficacia. La sua articolazione riflette l'evoluzione operativa dell'ente e ad essa deve adeguarsi. La componente dinamica che lo caratterizza richiede, pertanto, verifiche periodiche circa l'adeguatezza sia da parte dell'Organo di amministrazione, sia da parte dell'Organo di controllo, nel rispetto delle proprie competenze.

Di seguito si procede, senza alcuna pretesa di esaustività, a tratteggiare il concetto di adeguatezza della struttura organizzativa focalizzandosi sugli aspetti più squisitamente organizzativo-gestionali, tenendo presente che la delimitazione di tale fattispecie risulta particolarmente complessa nel caso delle Fondazioni dal momento che nelle stesse coesistono due profili operativi: quello della produzione delle risorse e quello della destinazione delle medesime al perseguimento delle finalità statutarie. Per cui l'adeguatezza deve essere valutata non solo riguardo al funzionamento efficace ed efficiente della struttura in sé, ma anche in termini di idoneità della stessa e delle procedure a realizzare una corretta gestione sia degli investimenti, sia dell'attività istituzionale.

Il Protocollo sollecita in maniera diretta le Fondazioni non solo a prestare una maggiore attenzione alla struttura organizzativa, ma indica altresì alcune prescrizioni gestionali, ritenute coerenti con il principio di sana e prudente gestione che ne ispira l'azione e alle quali le stesse sono state chiamate ad adeguarsi in termini di:

- diversificazione degli investimenti (art. 2, comma 4);

³ Parte della dottrina considera l'adeguatezza parametro di valutazione della correttezza della gestione societaria, messo in relazione alla natura e alle dimensioni dell'impresa. In altre parole, emerge una particolare attenzione per l'aspetto procedimentale della gestione dell'ente da cui se ne desume che una struttura organizzativa adeguata è una struttura nella quale l'organizzazione aziendale diviene a consolidarsi come fortemente "procedimentalizzata". Tale interpretazione si fonda essenzialmente sulla consapevolezza che, in un qualsiasi tipo di ente, suddividere per fasi i diversi processi può contribuire a ridurre la possibilità di errore e tenderebbe a realizzare un sistema complessivo di operazioni tra loro coordinate e atte a garantire risultati soddisfacenti. L'implementazione di assetti organizzativi adeguati che rispondano a parametri prestabiliti di efficacia ed efficienza rappresentano una riproduzione del principio di corretta amministrazione che l'organo di controllo interno dovrebbe tenere ben presente al fine di conformare il contenuto concreto delle prestazioni degli amministratori.

- indebitamento (art. 3);
- gestione dei derivati (art. 4);
- investimenti patrimoniali in imprese ed enti strumentali (art. 5, comma 1);
- compensi degli Organi in rapporto all'entità del patrimonio e delle erogazioni (art. 9).

Oltre a tali riferimenti di ordine gestionale, il Protocollo, in coerenza con quanto già individuato nel 2012 dalla Carta delle Fondazioni, quale forma di autodisciplina elaborata dalle stesse Fondazioni, introduce alcune prescrizioni che assumono uno specifico rilievo in termini di adempimenti organizzativi. Ci si riferisce, ad esempio, alle previsioni che richiedono alle Fondazioni di dotarsi di appositi regolamenti per la gestione del patrimonio, per le erogazioni e in materia di nomina degli organi, tutti improntati al rispetto dei principi di trasparenza. Principio che trova nella pubblicazione sul sito Internet delle Fondazioni lo strumento di diffusione agli *stakeholder*, in un processo di *accountability*, delle informazioni e dei documenti sia istituzionali (statuti, regolamenti, bilanci, documenti programmatici, codici di comportamento, le informazioni relative agli organi, ecc.), che operativi, fra cui le informazioni relative alle procedure di accesso al sostegno finanziario, agli esiti dei processi valutativi, ecc.

Accanto a tali indicazioni del Protocollo, vanno altresì tenute presenti, sempre con riferimento alle questioni organizzative, le norme di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 153 del 1999, che richiede, ove la Fondazione non si avvalga di intermediari abilitati per la gestione del patrimonio, che la stessa si doti di misure organizzative idonee ad assicurare la separazione fra l'attività d'investimento e le altre attività (come si è detto costituite da quella erogativa e da quella che consente il funzionamento dell'intera struttura) (c.d. principio di separatezza).

4. Contenuto dell'adeguatezza organizzativa

L'adeguatezza dell'assetto organizzativo non ha un valore assoluto, ma deve necessariamente essere commisurata alla dimensione della singola Fondazione, alle scelte gestionali e alla complessità operativa da questa derivanti, nonché alle modalità di perseguimento delle finalità statutarie. In funzione di quanto sia complessa la struttura della Fondazione (gestione di ingenti masse patrimoniali, importanti flussi erogativi, variegata modalità erogative, ampiezza dei territori di intervento) il modello di riferimento e, quindi, l'attività di controllo, potrà avere più o meno ampi margini di flessibilità.

A seconda della dimensione della Fondazione e della complessità dell'attività svolta, la struttura organizzativa sarà delineata con differente articolazione procedurale, posto che la presenza di una suddivisione per responsabilità, contenuti e modalità operative rende più agevole perseguire l'obiettivo del miglioramento della gestione, in un contesto di tracciabilità delle azioni⁴. L'Organo di controllo potrà in tal modo verificare l'adeguatezza dell'assetto, in base alle peculiarità della Fondazione e il grado di concreta attuazione, in una prospettiva di continuo divenire.

In altre parole, nelle Fondazioni l'assetto organizzativo individuato dall'Organo di amministrazione, in relazione alle scelte gestionali effettuate e alla conseguente complessità operativa, ai bisogni individuati e agli adempimenti normativi richiesti, può definirsi idoneo allorché è in grado di assicurare nella sua strutturazione generale che le funzioni aziendali, in termini di operatività e di amministrazione siano svolte in maniera efficace ed efficiente in coerenza con le finalità specificate.

A tale riguardo, prima di approfondire l'analisi, giova rammentare che è attribuzione peculiare dell'Organo di controllo il compito di verificare che l'operato della Fondazione sia svolto nel rispetto delle regole e delle procedure previste dall'assetto organizzativo, mentre l'individuazione di queste ultime spetta all'Organo amministrativo con l'eventuale

⁴ L'adozione di procedure non deve essere acriticamente vista come un appesantimento della struttura, con il sostenimento di nuovi costi improduttivi e la conseguente sottrazione di risorse all'attività erogativa. Per affrontare costruttivamente l'evoluzione verso un sistema di attività regolato da procedure, nelle strutture di minori dimensioni, è sufficiente individuare i ruoli (chi fa), le mansioni (che cosa) e il modo in cui essi sono svolti (come). Una riflessione in questa direzione porterà a constatare che in molti casi, quasi sempre, le procedure esistono ma magari non sono formalizzate. È evidente che l'esistenza di procedure formalizzate, che sono alla base del sistema di controllo interno, metterà l'organo di controllo nelle condizioni di procedere ad una attività di controllo (inteso come monitoraggio di secondo livello) attraverso una verifica documentale con la determinazione di un campione più o meno ampio in relazione al livello di efficacia delle attività di controllo di processo effettuate dai presidi organizzativi di primo livello.

collaborazione dello stesso Organo di controllo, con il quale sarà continuo lo scambio di informazioni.

Ciò evidenziato, affrontando il tema efficacia ed efficienza delle funzioni aziendali, si osserva che le Fondazioni sono tenute ad assicurare la presenza di adeguate procedure e protocolli operativi che consentano:

a. nell'attività di impiego del patrimonio di:

- definire presidi organizzativi o, nel caso di Fondazioni di maggiori dimensioni, di specifiche funzioni dedicate alla gestione, se realizzata direttamente, e al controllo degli investimenti, sia nel caso di gestione diretta, che affidata a soggetti abilitati, tramite risorse amministrative o appositi organismi interni preposti, secondo il principio della separatezza delle funzioni;
- prevedere idonei flussi informativi fra i diversi presidi organizzativi variamente coinvolti nell'attività di gestione del patrimonio;
- assicurare una corretta ripartizione delle competenze fra gli Organi di indirizzo e di amministrazione, che eviti sovrapposizioni di responsabilità e funzioni;
- prevedere flussi informativi tra gli Organi della Fondazione, nel rispetto delle competenze e in relazione alle funzioni assegnate dalla legge e dallo statuto;
- applicare una puntuale disciplina regolamentare, che garantisca l'assenza di conflitti di interesse e l'indipendenza delle scelte;
- realizzare il puntuale controllo della rispondenza degli investimenti e dei rischi assunti alle politiche d'impiego definite dall'Organo di indirizzo e alle conseguenti scelte definite dall'Organo di amministrazione.

b. nell'attività erogativa di:

- garantire, attraverso disposizioni regolamentari, il perseguimento degli scopi statutari attraverso una distribuzione dei fondi erogativi, secondo criteri di valutazione e procedure predefiniti e trasparenti, uniformati all'indipendenza delle scelte, che consentano di evitare l'insorgere di conflitti di interesse;
- assicurare una corretta ripartizione delle competenze fra gli Organi di indirizzo e di amministrazione, che eviti sovrapposizioni di responsabilità e funzioni;

- verificare, in relazione alle diverse modalità di intervento, la presenza di azioni informative a terzi per la formulazione di richieste di contributi, anche differenziate in base alla rilevanza delle iniziative e alle finalità perseguite;
 - accertare la presenza di procedure per l'istruttoria, la valutazione, la rendicontazione e il monitoraggio delle iniziative, sulla base di criteri e metodologie predefinite e standardizzate.
- c. nell'attività gestionale e amministrativo/contabile di:
- definire la presenza di protocolli operativi che assicurino la trasparenza e l'integrità dell'attività di funzionamento e di gestione amministrativo contabile della Fondazione, l'assenza di conflitti di interesse e l'indipendenza delle scelte;
 - garantire la trasparenza e la tracciabilità delle diverse fasi di attività.

Accanto alle predette aree di attività, l'esame dell'adeguatezza potrà interessare, sempre tenendo conto delle dimensioni e della complessità operativa della Fondazione, anche le eventuali procedure di controllo e gestione dei rischi, verificando l'efficacia delle funzioni di *internal audit* o di *compliance*, se presenti.

5. Verifica dell'adeguatezza della struttura organizzativa e delle procedure di gestione

L'Organo di controllo è chiamato a verificare che l'insieme delle prassi e delle regole che la Fondazione si è data siano state attribuite alle varie funzioni e concretamente esercitate con competenza e responsabilità.

A tale fine è necessario che nella verifica svolta l'Organo di controllo tenga conto della dimensione operativa, della complessità gestionale e dell'articolazione delle risorse disponibili, con specifico riferimento alla gestione dei rischi e alla presenza di controlli interni.

Si ritiene adeguata una struttura organizzativa in presenza di:

- una chiara identificazione delle funzioni, dei compiti e delle linee di responsabilità, che può essere associata anche ad un organigramma aziendale;
- procedure che possano garantire un'efficace gestione dei rischi e, conseguentemente, individuare le relative attività di controllo;
- una coerenza tra le competenze delle risorse e le funzioni assegnate;
- procedure e direttive che regolamentino le fasi di attività, assicurandone la trasparenza e la tracciabilità.

Pertanto, la verifica dell'adeguatezza della struttura organizzativa per le Fondazioni considera l'attività amministrativa svolta e le procedure adottate, nel senso più ampio di attività di gestione.

Compito dell'Organo di controllo è dunque quello di verificare l'appropriatezza con riferimento ai processi decisionali e operativi in atto, nonché all'effettivo funzionamento degli stessi.

Mutuando i criteri definiti dalla prassi aziendalistica riguardo all'adeguatezza della struttura organizzativa delle società, anche nelle Fondazioni possono utilizzarsi per tale verifica i medesimi criteri, ancorché necessariamente adattati alla loro dimensione e complessità operativa, che sostanzialmente attengono alla presenza e corretta applicazione di:

- una chiara distribuzione di funzioni, compiti e responsabilità fra Organi statutari e all'interno della struttura organizzativa, anche in relazione alla presenza di organismi dedicati, quali l'Organismo di Vigilanza *ex* d.lgs. n. 231/2001, o l'*audit* interno;

- regolamenti relativi alla gestione del patrimonio, all'attività erogativa e alla nomina e funzionamento degli Organi statutari;
- procedure interne o di autoregolamentazione (per esempio, codici di condotta, codici etici) coerenti con l'obiettivo di prevenire la violazione di norme generali e di assicurare adeguati flussi informativi gestionali agli Organi dell'ente che forniscano le informazioni necessarie per l'adozione di decisioni consapevoli.

Al fine di vigilare sull'adeguatezza della struttura organizzativa e amministrativa, è necessario che l'Organo di controllo, presa visione dell'assetto organizzativo della Fondazione:

- acquisisca le informazioni sull'attività svolta dalla Fondazione, per quanto concerne l'attività erogativa, l'attività di gestione del patrimonio e le altre attività di funzionamento, con una particolare attenzione alle operazioni di maggior rilievo economico, finanziario e patrimoniale;
- vigili sull'adeguatezza del sistema di controllo interno e del sistema amministrativo-contabile, nonché sull'affidabilità di quest'ultimo a rappresentare correttamente i fatti di gestione anche tramite il contatto diretto con i responsabili delle funzioni operative (ad es. interviste) al fine di acquisire gli opportuni elementi di conoscenza;
- verifichi la diffusione di un'adeguata informativa relativa all'andamento e alle operazioni svolte dalle società strumentali e dai principali enti partecipati o costituiti con apporto di capitale della Fondazione;
- partecipi alle riunioni del Consiglio di Amministrazione e a quelle dell'Organo d'indirizzo svoltesi nel corso dell'esercizio;
- proceda con la verifica dell'esistenza di una ripartizione delle risorse, umane e materiali, in relazione alle attività assegnate.

Nello svolgimento di tali attività è auspicabile che l'Organo di controllo operi integrandosi all'interno dell'organizzazione in modo da poterne constatare l'adeguatezza e individuare eventuali punti di debolezza e problematiche applicative, anche sulla base dei rapporti con il revisore o la società di revisione, se presenti, al fine di segnalarli all'Organo di amministrazione affinché assuma le conseguenti misure correttive.