

# RIPENSARE IL TERZO SETTORE

3



Centro di Ricerca Maria Eletta Martini

# **LA TRASPARENZA PER GLI ENTI DI TERZO SETTORE**

*a cura di Luca Gori e Giulio Sensi*

PISA  
UNIVERSITY  
PRESS

La trasparenza per gli enti di terzo settore / a cura di Luca Gori e Giulio Sensi. - Pisa : Pisa university press, 2022. - (Ripensare il terzo settore ; 3). - In testa al frontespizio: Centro di ricerca Maria Eletta Martini

346.45064 (23.)

I. Gori, Luca <1983- > II. Sensi, Giulio 1. Enti senza scopo di lucro - Trasparenza

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a  
peer review secondo  
il protocollo UPI



**Collana Ripensare il terzo settore**

Direttori di Collana: Emanuele Rossi e Luca Gori.

Comitato Scientifico: Luca Bagnoli, Cinzia Canali, Pierluigi Consorti, Luca Gori, Emanuele Rossi, Andrea Salvini.

*Fonte immagine di copertina: Shutterstock.*

**© Copyright 2022**

Pisa University Press Polo editoriale - Centro per l'innovazione e la diffusione della cultura  
Università di Pisa

Piazza Torricelli 4 - 56126 Pisa

P. IVA 00286820501 - Codice Fiscale 80003670504

Tel.+39 050 2212056 - Fax +39 050 2212945

E-mail [press@unipi.it](mailto:press@unipi.it) - PEC [cidic@pec.unipi.it](mailto:cidic@pec.unipi.it)

[www.pisauniversitypress.it](http://www.pisauniversitypress.it)

ISBN: 978-88-3339-662-0

layout grafico: [360grafica.it](http://360grafica.it)

L'Opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons: Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0) Legal Code: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.it>



L'Editore resta a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare, per le eventuali omissioni o richieste di soggetti o enti che possano vantare dimostrati diritti sulle immagini riprodotte. L'opera è disponibile in modalità Open Access a questo link: [www.pisauniversitypress.it](http://www.pisauniversitypress.it)





# Sommario

Premessa 13

## **PARTE PRIMA**

### LA SFIDA DELLA TRASPARENZA

#### CAPITOLO 1

Valori e limiti di un concetto democratico

*Emanuele Rossi* 19

#### CAPITOLO 2

La trasparenza nel terzo settore: fondamento e inquadramento

*Luca Gori*

2.1. Introduzione 33

2.2. La «trasparenza» 37

2.3. Le misure di trasparenza per il terzo settore 44

2.4. Trasparenza che disincentiva? 53

2.5. Un settore delicato: la raccolta fondi 55

2.6. Considerazioni conclusive (aperte) 61

#### CAPITOLO 3

La trasparenza nell'amministrazione condivisa

*Gregorio Arena*

3.1. Trasparenza, una grande metafora 65

3.2. Differenza fra pubblicità e trasparenza 67

3.3. La trasparenza per controllare 69

3.4. La trasparenza per collaborare 70

3.5. La trasparenza nei patti di collaborazione 71

## **PARTE SECONDA**

### **GLI STRUMENTI DELLA TRASPARENZA NEL TERZO SETTORE**

#### CAPITOLO 4

Privacy e limiti della trasparenza nel terzo settore

*Chiara Meoli*

4.1. Premessa	77
4.2. La tutela della riservatezza come diritto fondamentale della persona. Un inquadramento generale	80
4.3. Dalla privacy alla trasparenza	90
4.4. La disciplina normativa degli obblighi della trasparenza per gli enti del Terzo settore	94
4.5. Per un bilanciamento tra diritto alla privacy e obblighi di trasparenza per gli enti del Terzo settore	98

#### CAPITOLO 5

Il “contenitore della trasparenza”: Registro Unico del Terzo Settore

*Alberto Arcuri*

5.1. Il contenitore della trasparenza	101
5.2. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore	104
5.3. Un contenitore a “virtualità multiple”: esigenze e sfide del RUNTS	107
5.4. Post scriptum: un contenitore finalmente “funzionante”	112

#### CAPITOLO 6

La collaborazione con la Pubblica Amministrazione come banco di prova

*Luciano Gallo*

6.1. Premessa	115
6.2. I principi di pubblicità e di trasparenza nelle relazioni collaborative fra PA ed ETS nel CTS	116
6.3. La trasparenza nell’evoluzione normativa e giurisprudenziale	117
6.4. Considerazioni conclusive	124

## CAPITOLO 7

## Il ruolo delle reti associative

*Luca Degani*

7.1. Premessa	127
7.2. Attività e funzioni delle reti associative	132

## CAPITOLO 8

## La disciplina dei controlli

*Emanuele Rossi* 141

## CAPITOLO 9

## La rendicontazione sociale negli enti del terzo settore: gli obiettivi del bilancio sociale e della valutazione d'impatto

*Marco Bellucci*

9.1. Ringraziamenti	155
9.2. Introduzione	155
9.3. I presupposti dell'accountability	158
9.4. Un'informativa puntuale e strutturata per tutti gli stakeholder	159
9.5. La struttura del bilancio sociale per gli ETS	160
9.6. Principi e qualità	162
9.7. Rendicontare l'impatto sociale	164
9.8. Conclusioni	166

## CAPITOLO 10

## Qualità e autocontrollo negli enti del terzo settore

*Marco Frey*

10.1. Qualità e autocontrollo	169
10.2. L'esperienza del CQA promosso dal Forum del Terzo Settore	172
10.3. Elementi chiave del CQA	174
10.3.1. Orientamenti strategici degli ETS	175
10.3.2. La qualità	176
10.3.3. L'autocontrollo	180

**PARTE TERZA****RELAZIONI, PARTECIPAZIONE E FIDUCIA:  
LE STRADE DELLA TRASPARENZA**

## CAPITOLO 11

Da obbligo ad opportunità: comunicare la trasparenza <i>Giulio Sensi</i>	185
11.1. L'intento della riforma del terzo settore	188
11.2. La centralità della comunicazione	189
11.3. Oltre l'adempimento: le opportunità della trasparenza	191
11.4. La scelta narrativa	193
Riferimenti Bibliografici	196

## CAPITOLO 12

Donare sicuro: fiducia e raccolta fondi <i>Massimo Coen Cagli</i>	197
12.1. La relazione	203
12.2. Le reti e i legami comunitari	204
12.3. Il consenso sociale	205
12.4. La trasparenza e l'impatto	206

## CAPITOLO 13

Costruire fiducia: partecipazione e sviluppo di comunità <i>Andrea Volterrani</i>	209
13.1. Quali comunità?	209
13.2. Pratiche sociali, pratiche mediali e processi partecipativi	212
13.3. La partecipazione nello sviluppo di comunità	215
Riferimenti bibliografici	223

**Conclusione**

Una proposta. Verso un transparency act? <i>Luca Gori</i>	225
--	-----

**Appendice**

Gli obblighi di trasparenza per il non profit  
*A cura di Cantiere Terzo Settore* 231

Elenco degli autori 241



## Premessa

Questo volume nasce dall'esigenza di focalizzare il tema della trasparenza nel terzo settore, analizzandola con approcci differenti e integrati e alla luce della rilevanza del tema all'interno della riforma del terzo settore per definirne e approfondirne il senso, gli strumenti e i processi.

L'obiettivo di fondo della pubblicazione era quello di ricondurre ad una visione unitaria, e necessariamente critica e in divenire, il tema della trasparenza che, seppur nelle sue inevitabili ambiguità, rimane centrale nello sviluppo del Terzo settore, non solo in termini reputazionali, ma per il valore stesso della sua attività dentro le comunità di riferimento.

È uno dei pilastri della riforma legislativa ed è divenuto centrale nel dibattito pubblico degli ultimi anni, ma il tema della trasparenza nel terzo settore necessita di analisi approfondite e chiavi di lettura accessibili e utili all'azione. Per questo abbiamo ritenuto innanzi tutto necessaria una sua chiara definizione giuridica, inquadrandone i fondamenti e contestualizzando la disciplina specifica del terzo settore all'interno del quadro legislativo generale.

Il tema viene poi trattato nella sua dimensione di accountability, come processo da attivare per costruire legami di fiducia e collaborazione con stakeholder del terzo settore e comunità. Vengono definiti e focalizzati i principali strumenti di rendicontazione sociale, le discipline del controllo e dell'autocontrollo, il ruolo del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore come mezzo per costruire processi di condivisione, sostanziando una visione

di trasparenza non statica, ma dinamica, in una visione, appunto, di processo.

All'interno di questa dimensione dinamica della trasparenza, assume un ruolo fondamentale la capacità di costruire condivisione tramite strategie e piani di comunicazione efficaci. Il valore della comunicazione degli strumenti della trasparenza è spesso sottovalutato, ma la corretta interlocuzione con stakeholder, media e comunità di riferimento può creare solidi processi di partecipazione, rafforzamento dell'immagine e della reputazione, fiducia e risultati anche in termini di raccolta fondi.

Il volume include un'appendice a cura di Cantiere Terzo Settore che restituisce una mappa degli adempimenti di trasparenza a carico delle organizzazioni del terzo settore e costituisce un'utile strumentario a completamento delle analisi. Raccoglie contributi sui vari temi elaborati da soggetti diversi e che includono approcci diversificati. Una eterogeneità analitica inevitabile anche alla luce dell'assenza di una disciplina unitaria e specifica della materia la quale invece, come delineato nel capitolo conclusivo, necessiterebbe di un inquadramento giuridico ben definito. A conclusione di questa ricognizione, infatti, è formulata la proposta operativa di creare un Testo unico della trasparenza per gli enti senza fine di lucro o, per dirla con un anglismo, un *transparency act*.

Questo anche a vantaggio delle organizzazioni stesse del terzo settore che stanno accrescendo la propria cultura della trasparenza e la consapevolezza rispetto ai suoi strumenti per lo sviluppo delle attività e l'affermazione del loro ruolo nella società. L'auspicio degli autori è che questa pubblicazione, che rappresenta il primo sforzo per rappresentare compiutamente il tema all'interno del mondo del terzo settore, possa costituire un contributo all'inquadramento sia a livello di ricerca scientifica sia a vantaggio del legislatore che si è trovato sempre più spesso negli ultimi anni ad avere a che fare con la disciplina normativa della trasparenza.

In conclusione, di questa premessa, i curatori vogliono ringraziare sentitamente tutti gli autori e i responsabili di Cantiere Terzo Settore per aver gratuitamente messo a disposizione le loro competenze, esperienze e contributi con l'idea di far parte di una comunità di pensiero e aiutare il terzo settore italiano a vincere le complesse e affascinanti che sta giocando e giocherà per il futuro del Paese.



PARTE PRIMA

**LA SFIDA DELLA  
TRASPARENZA**



## CAPITOLO I

# Valore e limiti di un concetto democratico

Emanuele Rossi

1. Nella nostra Costituzione non vi è un riferimento espresso alla trasparenza, né tantomeno è stabilita la necessità di garantirla: come non sono espressamente previsti, per fare un esempio, né il diritto alla vita e neppure il terzo settore. Ma nessuno dubita che sia il diritto alla vita sia il terzo settore abbiano un fondamento in Costituzione: a tacer d'altro, lo ha affermato a più riprese la stessa Corte costituzionale.

Per quanto riguarda il diritto alla vita, lo ha ribadito la recente sentenza n. 50/2022: il diritto alla vita è «riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost.», ed è pertanto «da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Per il terzo settore, invece, la sentenza n. 131/2020 ha affermato l'esistenza di «un ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili

dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».

La circostanza che una “situazione” non sia *espressamente* prevista nel testo non esclude quindi che sia *implicitamente* ricavabile da esso mediante un'attività interpretativa: così come, ovviamente, potrebbe accadere che essa non sia ricavabile in quanto indifferente o addirittura contraria al testo costituzionale (in quanto non tutto ciò che esiste nel mondo, e neppure ogni virtù o valore, sono riconosciuti dalla Costituzione).

Quindi la prima domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: la trasparenza ha fondamento costituzionale? E quindi: è un principio costituzionale?

Non vi è bisogno di dire che una risposta in termini positivi o negativi a tale domanda non è di interesse soltanto per i giuristi o gli amanti della speculazione, ma ha evidenti conseguenze concrete: soprattutto in quanto, come si vedrà, la trasparenza richiede adempimenti, che quindi impongono oneri ed obblighi che devono fondarsi su un interesse costituzionalmente rilevante. Ed inoltre perché, come si cercherà di dire, dopo aver risposto in senso affermativo alla domanda posta, la trasparenza deve essere bilanciata con altri interessi, alcuni dei quali pure costituzionalmente rilevanti.

2. Come anticipato, all'interrogativo in questione è stata offerta, a diversi livelli (dottrina, giurisprudenza, legislazione ed altro ancora) una risposta affermativa: e ciò, perlomeno, con riguardo all'attività delle pubbliche amministrazioni, per la quale alcune previsioni costituzionali sono state individuate come fondamento del richiamato *principio di trasparenza*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 marzo 2016.

Partendo dai Principi fondamentali, si è ritenuto che la trasparenza costituisca, in primo luogo, il presupposto del principio di *sovranità popolare* sancito dall'art. 1 della Costituzione. «L'esercizio della sovranità al popolo 'nelle forme e nei limiti della Costituzione' esige, infatti, strumenti che rendono effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche fondamentali che non possono esaurirsi nella selezione dei rappresentanti nei vari livelli di governo ma consentire, altresì, un controllo sull'operato degli stessi»<sup>2</sup>. Dunque, secondo tale impostazione, la trasparenza (intesa in senso *orizzontale*<sup>3</sup>) è strumento per l'esercizio della sovranità: mediante essa il cittadino può conoscere l'operato dei propri rappresentanti e chiederne loro conto in termini politici. La stretta ed anzi indefettibile connessione tra trasparenza e democrazia è stata sottolineata anche da chi ha rilevato come la prima costituisca "l'essenza" della seconda<sup>4</sup>, consentendo ai rappresentanti di esercitare un controllo politico nei confronti dei rappresentanti che, pur non potendo far conseguire istanze di revoca (stante il principio del divieto di mandato imperativo, sancito in Costituzione per il livello parlamentare), tuttavia potrebbe determinare comportamenti conseguenti sul piano politico, anche in caso di nuova candidatura alle successive elezioni.

---

<sup>2</sup> I. A. Nicotra, *Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in «Federalismi», n. 7/2019, 8.

<sup>3</sup> Occorre precisare, al riguardo, che si distingue nella dottrina giuridica tra una trasparenza *verticale*, per cui l'autorità pubblica sovraordinata gerarchicamente deve essere posta in condizione di verificare l'attività dei sottoposti, rispetto a quella *orizzontale*, che attiene al rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione: cfr. sul punto P. Tanda, *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 2008, 887 ss.

<sup>4</sup> M. G. Losano, *Trasparenza e segreto: una convivenza difficile nello Stato democratico*, in «Diritto pubblico», n. 3/2017, 660, per il quale «i cittadini hanno delegato il potere ad altre persone e vogliono quindi sapere che cosa fanno queste altre persone, cioè come usano il potere loro delegato».

A tale dimensione di carattere generale fanno seguito, e corollario, numerose applicazioni del principio in diversi campi: così, ad esempio, la trasparenza nell'ambito del procedimento legislativo viene considerata «strumentale allo svolgimento della funzione di aggregazione degli interessi diffusi che il Parlamento persegue»<sup>5</sup>.

Non entro nel merito di tale ricostruzione (come non lo farò per quelli successivi): mi limito a darne conto.

In secondo luogo, si è ritenuto che la trasparenza sia espressione del *principio di eguaglianza* (sancito dall'art. 3 Cost.), nel senso che essa, costituendo un mezzo di lotta alla corruzione, consente alle persone di essere eguali davanti alla pubblica amministrazione, impedendo che questa possa – illegittimamente – fare parti eguali tra diversi e parti diverse fra eguali, agendo in maniera discriminatoria. In tal senso, la trasparenza obbligherebbe i soggetti pubblici ad operare nel rispetto delle norme giuridiche che le sono imposte impedendo (o, comunque, limitando la possibilità) che gli stessi soggetti agiscano con logiche clientelari o nepotiste e così via: così che i diritti dei cittadini – come sanciti dalla legge – possano essere garantiti in modo imparziale in quanto, appunto, rispettoso della legge.

Ancora, il principio in questione sarebbe a garanzia dei *diritti di partecipazione* per i cittadini (cui fa riferimento, relativamente ai lavoratori, lo stesso art. 3 Cost.): nello Stato democratico – si è detto – «l'accessibilità alle informazioni diviene partecipazione e, dunque, [è] strumentale alla costruzione di un corretto rapporto tra amministrazione e cittadino»<sup>6</sup>.

Passando agli articoli contenuti nella Prima parte della Costituzione, sono stati indicati come fondamento della trasparenza i

---

<sup>5</sup> C. Fasone, *Pubblicità, trasparenza, apertura: quale impatto sul giusto procedimento legislativo?*, in «Quaderni costituzionali», n. 3/2021, p. 600.

<sup>6</sup> L. Califano, *Le nuove Linee guida del Garante privacy sulla trasparenza nella PA*, *Forum PA* 2014.

principi contenuti negli articoli 28, 54, 97 e 98. In particolare, l'art. 97, nella parte in cui richiede che gli uffici pubblici siano organizzati in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, esige anche – come ricavato dalla giurisprudenza – che essi perseguano criteri di efficienza, efficacia e economicità: e questo obiettivo è più facilmente raggiungibile se l'azione amministrativa è trasparente; anzi, l'assenza di trasparenza può impedire che quei criteri si inverino. Più in generale, l'art. 97, primo comma, in sistema con l'art. 98, primo comma, Cost., configura un'amministrazione che è posta non soltanto ad operare come apparato servente del Governo, ma anche (e soprattutto)<sup>7</sup> come apparato al servizio della comunità<sup>7</sup>.

L'art. 28 sancisce il principio di responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato; mentre l'art. 54, secondo comma, impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di adempierle con disciplina e onore; l'art. 98, infine, stabilisce che tutti i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione. Un insieme di disposizioni, dunque, che costituisce puntualizzazione ed espansione del principio di imparzialità, e per il quale vale la funzione strumentale della trasparenza come condizione che favorisce l'operare dell'amministrazione come una “casa di vetro” (Corte cost., sentenza n. 20/2019), ed al contempo impedisce che essa possa operare deviazioni rispetto agli obiettivi posti. In sostanza, come si è detto, la trasparenza costituisce un deterrente rispetto alla commissione di fatti corruttivi, diminuisce le “zone grigie” e rappresenta una risorsa per anticipare i casi di *maladministration*<sup>8</sup>. È evidente come ci si muova ancora all'interno del principio democratico e del connesso principio della separazione dei poteri.

---

<sup>7</sup> G. Arena, *Il punto sulla trasparenza amministrativa*, in *Forum PA*, 11 maggio 2009.

<sup>8</sup> I. A. Nicotra, *Privacy vs trasparenza*, cit., 4.

Altri hanno individuato come ulteriori fondamenti del principio di trasparenza l'effettività della tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost. e la possibilità di agire in giudizio contro gli atti amministrativi (art. 113 Cost.)<sup>9</sup>.

In conclusione di questa parte, possiamo ricordare quanto prevede l'articolo iniziale del decreto legislativo n. 33/2013: «La trasparenza [...] concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione», e costituisce pertanto la «condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali».

3. Accertato dunque che il principio di trasparenza ha un fondamento costituzionale, dobbiamo a questo punto considerare quali limiti esso incontri, ovvero quali altri interessi costituzionalmente rilevanti non possono essere (eccessivamente) pregiudicati da regole di trasparenza: la logica generale che regola infatti l'attuazione dei principi costituzionali è quella del bilanciamento, che comporta la necessità di ricercare soluzioni che garantiscano i diversi interessi in campo, senza pregiudicare eccessivamente nessuno di essi. Molto è stato scritto su ciò, e quindi non c'è bisogno di approfondire un concetto che non soltanto è affermato nella giurisprudenza, ma che è applicato in pressoché ogni circostanza dagli operatori del diritto e, infine, da ogni consociato. Da qui, appunto, la necessità di individuare quali siano i limiti alla trasparenza, nella consapevolezza, ben definita dalla Corte costituzionale fin dalla sua prima sentenza, che «il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi

---

<sup>9</sup> P. Tanda, *Trasparenza (principio di)*, cit., 888.

reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile» (sentenza n. 1 del 1956).

Un interesse che certamente va considerato in una logica di bilanciamento con la trasparenza è quello alla *riservatezza*, a sua volta espressione (o strumento) del diritto all'intangibilità della vita privata, che si esplica in particolare (ma non solo) nell'esigenza di protezione dei dati personali.

Tale principio riceve specifica tutela ad opera dell'art. 15 della Costituzione, che espressamente garantisce, con riguardo alla corrispondenza e ad ogni altra forma di comunicazione, il diritto (oltre che la libertà) alla *segretezza* (qualificando tale diritto come *inviolabile*): segretezza che è l'esatto opposto della trasparenza.

Più in generale, e cioè con riguardo non soltanto alle modalità di comunicazione, l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». Tale formulazione è sostanzialmente ripresa nell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale stabilisce altresì (art. 8) che «Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica». Con riguardo proprio al tema della protezione dei dati personali, merita sottolineare che la normativa europea, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento UE 2016/679, ha superato l'approccio individualistico a favore di dimensione sempre più collettiva (di

“funzione sociale”), intesa come garanzia di maggior stabilità del mercato unico e quindi di maggior benessere per i cittadini<sup>10</sup>.

Dunque, la trasparenza deve contemperarsi, in primo luogo, con la riservatezza che va garantita ad ogni persona. Ma poiché anche le organizzazioni di cui una persona fa parte sono espressione delle sue diverse libertà, e costituiscono gli ambiti nei quali “si svolge la sua personalità” (come riconosce l’art. 2 Cost.), anche queste devono essere garantite: se infatti si violasse la riservatezza delle organizzazioni sociali si potrebbe ledere anche la riservatezza dovuta a chi ne fa parte. Non solo: il principio pluralista, cui si è appena fatto riferimento, richiede anche – più in generale – che i soggetti espressione della società civile siano garantiti nella loro sfera di autonomia e quindi di libertà. A tale riguardo, e come possibile esempio, va ricordato che la Costituzione vieta le associazioni *segrete* (art. 18 Cost.): ma queste sono considerate tali dalla legge soltanto quando svolgano «attività diretta ad interferire sull’esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale» (art. 1 della l. 25 gennaio 1982 n. 17). Certo si può discutere, come è stato fatto, della coerenza di tale previsione normativa con il dettato costituzionale: ma è evidente che nell’interpretazione del legislatore quello della segretezza non costituisca un limite per tutte quelle associazioni che abbiano finalità diverse da quelle previste dalla legge.

La riservatezza, poi, non riguarda soltanto le persone (singole o associate): essa può costituire un interesse anche dell’ordinamento giuridico nel suo complesso. Ne è espressione chia-

---

<sup>10</sup> C. Colapietro, *Considerazioni critiche in materia di sanzioni per le violazioni del diritto alla protezione dei dati personali*, in *L’Europa dei tre disincanti. Liber amicorum per Giovanni Cocco*, P. Carnevale-E. Castorina-G. Grasso-R. Manfellotti (a cura di), Napoli, 2021, p. 290.

ra quanto la legge prevede in relazione al c.d. segreto di Stato: «Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato» (art. 39 l. 3 agosto 2007, n. 124). Dunque, esistono ragioni ("di Stato") che impongono la riservatezza, e quindi impediscono la trasparenza: proprio nei giorni in cui si scrivono queste note, il Governo italiano ha deciso l'invio di armamenti in relazione alla guerra in Ucraina, secretando il contenuto del decreto interministeriale adottato<sup>11</sup>. Agli interessi indicati dalla legge appena richiamata se ne potrebbero aggiungere altri: vi possono essere ragioni di stabilità dei mercati finanziari ed anche di opportunità politica (sebbene, su quest'ultimo punto, il discorso dovrebbe essere sviluppato e articolato<sup>12</sup>).

Come pure si dovrebbe richiamare quell'esigenza che, complessivamente e un po' allusivamente, potremmo definire di efficacia ed efficienza dell'azione (non solo amministrativa, ma anche dei soggetti privati): in termini semplici, se un soggetto non riesce a realizzare le finalità sue proprie in quanto sovraccaricato di esigenze amministrative finalizzate a garantire la trasparenza, si pone un problema evidente sia per la libertà dei singoli che di realizzazione dell'interesse generale. E infatti, molto recentemente, la Corte costituzionale ha sottolineato la necessità di «un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure» (sentenza n. 33/2022), stabilendo che tale

---

<sup>11</sup> Cfr.: <https://www.analisedifesa.it/2022/03/litalia-arma-lucraina-in-guerra-con-un-decreto-segretato/>

<sup>12</sup> M. G. Losano, *Trasparenza e segreto*, cit., p. 662.

bilanciamento non può che essere riconosciuto al legislatore nazionale «quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale».

In definitiva, dunque, possiamo dire che se la trasparenza è un valore da garantire, anche la segretezza e la riservatezza hanno fondamento costituzionale: donde, di conseguenza, l'esigenza di «bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione», come ha ricordato ancora la Corte costituzionale nella sentenza n. 20 del 2019. Ed infatti anche la normativa relativa ai partiti politici (più precisamente: a quelli che intendono avvalersi di finanziamenti mediante contribuzione volontaria e indiretta), vale a dire il d.l. 28 dicembre 2013, n. 149 (come convertito in l. 21 febbraio 2014, n. 13), stabilisce, all'art. 3, comma 2 lett. *o-bis*), che negli statuti devono essere previste «le regole che assicurano la trasparenza [...] nonché il rispetto della vita privata e la protezione dei dati personali»: come interessi quindi che devono essere paritariamente garantiti, in una logica di bilanciamento.

La normativa dell'Unione europea sulla protezione dei dati personali (come anche la relativa giurisprudenza) ha da tempo affermato l'esigenza che la raccolta dei dati sia ispirata al rispetto di criteri quali la necessità e la specificità, ma anche la *proporzionalità*<sup>13</sup>, la *pertinenza* e l'*adeguatezza* rispetto alle finalità

---

<sup>13</sup> V. Fiorillo, *Il principio di proporzionalità da parametro di validità a fondamento del diritto alla protezione dei dati personali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in «Federalismi», n. 15, 2017, 16 ss.

perseguite<sup>14</sup>, nonché la *non eccedenza* degli intenti<sup>15</sup>: parametri che possono sintetizzarsi nel senso che i dati da raccogliere devono essere quelli, e soltanto quelli, strettamente necessari a garantire gli interessi costituzionalmente rilevanti, evitando che la loro raccolta possa eccessivamente comprimere (magari fino a escludere del tutto) il rispetto degli interessi che richiedono e presuppongono la riservatezza.

4. A questo punto, bisognerebbe considerare se le stesse esigenze che sono poste a fondamento del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione possano valere, e in che misura, per i soggetti che non appartengono al settore pubblico: operazione che bene compie, nell'ambito del presente volume, Luca Gori, a cui pertanto rinvio. Basti qui segnalare che se in generale vale quanto autorevolmente affermato, ovvero che «la trasparenza privata è anch'essa conoscenza in funzione di garanzia rispetto all'esercizio dell'autonomia privata»<sup>16</sup>, tuttavia occorre precisare, come peraltro bene fa ancora Gori, che il problema che si pone nei confronti di tutti i soggetti privati deve essere articolato nelle varie “categorie” di essi: si pensi in particolare allo specifico ruolo che la Costituzione assegna ai partiti politici, quale strumento mediante il quale i cittadini possono concorrere a determinare la politica nazionale. Ad essi, infatti, il legislatore ha imposto specifici obblighi di trasparenza, ritenendo che l'interesse generale sia

---

<sup>14</sup> C. Colapietro-A. Iannuzzi, *I principi generali del trattamento dei dati personali e i diritti dell'interessato*, in *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, L. Califano-C. Colapietro (a cura di), Napoli, 2017, p. 111.

<sup>15</sup> L. Chieffi, *La tutela della riservatezza dei dati sensibili: le nuove frontiere europee*, in *Innovazione tecnologica*, L. Califano-C. Colapietro (a cura di), cit., p. 233.

<sup>16</sup> F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in *www.astridonline*, 4.

immanente alla funzione dagli stessi svolta: così, ad esempio, il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 13) ha imposto ai partiti “disposizioni per la trasparenza”.

Discorso in parte analogo a quello dei partiti politici richiedono gli enti del terzo settore, i quali sono “avvicinati” – più degli enti profit – all’ambito della pubblica amministrazione dal fatto che anch’essi – come la PA – perseguono attività di interesse generale, e sono perciò protagonisti di quella che la Corte costituzionale ha riconosciuto come “amministrazione condivisa”. Ed infatti l’articolo 35 del D.L. 34/2019 è intervenuto sulla disciplina della trasparenza delle erogazioni pubbliche, modificando talune disposizioni introdotte dalla L. n. 124/2017. Così pure la legge annuale per il mercato e la concorrenza (L. 124/2017) ha previsto alcune misure di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche (art. 1, commi 125-129), in aggiunta a quanto già previsto dal D. Lgs. 33/2013. Ma su ciò, come detto, rimando a Luca Gori.

In generale possiamo osservare, comunque, che per la pubblica amministrazione l’esigenza di trasparenza appare – anche a prima vista – maggiore, in quanto gli interessi per essa rilevanti sono sicuramente più forti che quelli relativi ai soggetti privati. Ma il discorso, anche in questo caso, ci porterebbe lontano: basti ricordare che, ad esempio, poiché alcuni profili che inducono ad assicurare trasparenza nella pubblica amministrazione sono derivanti (e strettamente collegati) al principio democratico che ispira la nostra forma di Stato, per le associazioni in genere (ma non per quelle del terzo settore, come noto) il requisito di democraticità non è ritenuto necessario, con tutte le conseguenze del caso.

5. Per completare il ragionamento merita compiere un’ulteriore riflessione. Per quanto sin qui detto, l’esigenza di garantire la trasparenza comporta (e richiede) la messa a disposizione di

informazioni: si potrebbe anche presupporre, al riguardo, che vi sia una sorta di principio di proporzionalità tra quantità di informazioni e livello di trasparenza. Ma è proprio così? Direi proprio di no.

Anche l'esperienza personale di ciascuno induce a comprendere che, specie con la diffusione della rete, non sono le informazioni o i dati cui è possibile accedere che garantiscono un adeguato livello di informazione: anzi, per ottenere quest'ultimo è necessaria un'opportuna selezione. E ciò vale in pressoché ogni campo del vivere: come bene è stato osservato, «la bulimica e dettagliatissima imposizione di obblighi di redazione/pubblicazione con la quale il legislatore pretende di aver realizzato la *total disclosure* dell'azione amministrativa, se da un lato pone a carico di quest'ultima appesantimenti operativi di non poco conto, dall'altro, si traduce in un diluvio di complicati dettagli tecnici per la collettività. Con la conseguenza che il fine espresso del controllo diffuso risulta vanificato nel momento stesso in cui – con una congerie di dati, informazioni, piani e programmi – viene affermato. Perché con difficoltà potrà essere verificato ciò che risulta difficile da essere capito: se pubblicità equivale a conoscibilità, trasparenza richiede anche comprensione. L'impressione è, dunque, che lungi dal fare chiarezza sulla macchina pubblica, la legge citata [d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, c.d. decreto trasparenza, emanato in attuazione della legge 190/2012] finirà per produrre 'opacità per confusione', e non solo per i non addetti ai lavori»<sup>17</sup>. Con il risultato che la eccessiva *quantità di pubblicità* rischia di far venir meno la *trasparenza di qualità*<sup>18</sup>; paradossalmente, il rapporto proporzionale è così invertito: più quantità di infor-

---

<sup>17</sup> V. Azzollini, *Trasparenza: quando la quantità nuoce alla qualità*, in *Leoniblog*, 13 giugno 2013.

<sup>18</sup> A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile.com*

mazioni si immettono e minore diventa il grado di trasparenza. Anche su quest'aspetto il presente volume contiene utili considerazioni: Gregorio Arena, nel suo contributo, sottolinea opportunamente la differenza tra pubblicità e trasparenza, concludendo che "la trasparenza è insieme conoscenza e comprensione".

In definitiva, dunque, nel nostro sistema costituzionale la trasparenza è certamente un valore da perseguire, ad opera dei soggetti investiti di pubblico potere come anche di quanti sono chiamati, per libera determinazione, a perseguire l'interesse generale, in quanto principio strettamente connesso all'assetto democratico dell'ordinamento. Ma, al contempo, occorre che tale principio sia attuato nel rispetto di altri interessi che, insieme a quello, danno forma e sostanza alla stessa vita democratica: un bilanciamento non facile ma necessario, la cui realizzazione può avvenire più facilmente se tutti hanno consapevolezza della sua importanza.

## CAPITOLO 2

# **La trasparenza nel terzo settore: fondamento e inquadramento**

Luca Gori

### **2.1. Introduzione**

Sin dall’annuncio, nel 2014, delle Linee guida del Governo per la riforma del Terzo settore, il tema della “trasparenza” è stato indicato come uno degli elementi chiave per la riforma del Terzo settore. La legge-delega n. 106 del 2016 ha sviluppato questa prospettiva in una pluralità di direzioni<sup>1</sup>, indicando chiaramente

---

<sup>1</sup> Art. 3, comma 1, lett. *a*), «[...] prevedere obblighi di trasparenza e di informazione, anche verso i terzi, attraverso forme di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali dell’ente anche mediante la pubblicazione nel suo sito internet istituzionale»; art. 4, comma 1, lett. *d*), «definire forme e modalità di organizzazione, amministrazione e controllo degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori nonché ai principi di efficacia, di efficienza, di trasparenza, di correttezza e di economicità della gestione degli enti, prevedendo strumenti idonei a garantire il rispetto dei diritti degli associati e dei lavoratori, con facoltà di adottare una disciplina differenziata che tenga conto delle peculiarità della compagine e della struttura associativa nonché della disciplina relativa agli enti delle confessioni religiose che hanno stipulato patti o intese con lo Stato», *g*), «disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d’informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell’attività svolta e dell’impiego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il

l'obiettivo di un innalzamento generalizzato dell'intensità degli obblighi di trasparenza sugli enti del Terzo settore.

È indubbio che la legislazione sul Terzo settore nasca in un contesto molto difficile, connotato da alcuni scandali di portata

---

relativo regime sanzionatorio», ed o), «valorizzare il ruolo degli enti nella fase di programmazione, a livello territoriale, relativa anche al sistema integrato di interventi e servizi socio-assistenziali nonché di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e individuare criteri e modalità per l'affidamento agli enti dei servizi d'interesse generale, improntati al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione e nel rispetto della disciplina europea e nazionale in materia di affidamento dei servizi di interesse generale, nonché criteri e modalità per la verifica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni». A proposito dell'impresa sociale, l'art. 6, comma 1, lett a), «qualificazione dell'impresa sociale quale organizzazione privata che svolge attività d'impresa per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell'oggetto sociale nei limiti di cui alla lettera d), adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività e quindi rientra nel complesso degli enti del Terzo settore», lett. f), «previsione di specifici obblighi di trasparenza e di limiti in materia di remunerazione delle cariche sociali e di retribuzione dei titolari degli organismi dirigenti». In generale, a proposito della vigilanza, monitoraggio e controllo, (art. 7, comma 2) «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, [...] promuove l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello di cui all'articolo 4, comma 1, lettera p), o, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni, con i centri di servizio per il volontariato di cui all'articolo 5, comma 1, lettera e)». A proposito delle misure fiscali e di sostegno economico, art. 9, comma 1, lett. d) «introduzione, per i soggetti beneficiari di cui alla lettera c), di obblighi di pubblicità delle risorse ad essi destinate, individuando un sistema improntato alla massima trasparenza, con la previsione delle conseguenze sanzionatorie per il mancato rispetto dei predetti obblighi di pubblicità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera g)».

nazionale (c.d. Mafia Capitale ed il settore dell'accoglienza migranti, in particolare; ma anche i problemi legati alle raccolte fondi in occasioni calamità, la gestione di alcune strutture sanitaria, etc.), che hanno avuto una vasta eco mediatica. Ecco, allora, che quella richiesta di "trasparenza" ha assunto, in quella contingenza, una connotazione diversa. Appare evidente – anche seguendo il dibattito pubblico – una certa ansia di ostentazione di informazioni: non solo come una sorta di controprestazione in cambio di un regime proprio di favore, ma quasi come esigenza autonoma venata da una non celata diffidenza. Insomma, la trasparenza non intesa come condizione fisiologica di operatività di un ente del Terzo settore, bensì come una forma di "controllo" diffuso al fine di reprimere eventuali casi di non conformità a quanto previsto dalla legge.

Il disegno normativo risultante è abbastanza complesso. I decreti legislativi nn. 112 e 117 del 2017 hanno istituito un vero e proprio regime ad hoc di trasparenza per gli enti del Terzo settore; ad essi si è aggiunto poi un ulteriore complesso di obblighi, previsti da diverse fonti, fra loro scarsamente coordinate ed oggetto di un lavoro incessante da parte del legislatore, in cerca di un equilibrio soddisfacente.

Lo scopo di questo lavoro è quello di aprire una riflessione sulle finalità, sui contenuti e sui limiti della trasparenza per gli enti del Terzo settore. In un'epoca in cui ogni informazione può essere censita e resa accessibile attraverso una pluralità di mezzi, non è secondarie riflettere su questo aspetto. Un caso europeo recente lo mette (clamorosamente) in luce. Nella sentenza CGUE 18 giugno 2020, C-78/2018, Commissione-Ungheria, il Giudice europeo ha riconosciuto la peculiare valenza degli obblighi dichiarativi e di pubblicità come possibili ingerenze pubbliche nel diritto di associazione (art. 12 della Carta dei diritti). La legge ungherese n. LXXVI del 2017, sulla trasparenza delle organizzazioni che ricevono sostegno dall'estero impone obblighi di registrazione, di dichiarazione e di pubblicità ad alcune categorie di

organizzazioni della società civile che beneficiano direttamente o indirettamente di un sostegno estero di importo superiore a una certa soglia, con la previsione di sanzioni nel caso di mancato rispetto degli obblighi. A giudizio della Commissione europea, la legge avrebbe introdotto restrizioni discriminatorie, ingiustificate e non necessarie in relazione alle donazioni estere a favore delle organizzazioni della società civile, in violazione degli obblighi a essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE (libertà di circolazione dei capitali) nonché degli articoli 7 (Rispetto della vita privata e della vita familiare), 8 (Protezione dei dati di carattere personale) e 12 (Libertà di riunione e di associazione) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte accoglie pienamente le censure della Commissione. Risultano di particolare interesse gli argomenti che la Corte utilizza sulla violazione della libertà di associazione: «obblighi sistematici in questione, ([...]), possono avere un effetto dissuasivo sulla partecipazione di donanti residenti in altri Stati membri o in paesi terzi al finanziamento delle organizzazioni della società civile rientranti nell'ambito di applicazione della legge sulla trasparenza e, in tal modo, ostacolare le attività di tali organizzazioni e il conseguimento degli obiettivi da esse perseguiti. Inoltre, essi sono tali da creare, in Ungheria, un clima di sfiducia generalizzata nei confronti delle associazioni e delle fondazioni in questione nonché di stigmatizzarle» (corsivo nostro).

Al di là dell'eccezionalità del caso ungherese, la Corte mette a fuoco un tema centrale. Una carenza di fiducia nell'attività o nella finalità di un ente – qualsiasi esso sia – può indurre ad addossare, su quest'ultimo, una serie di obblighi di trasparenza i quali, anziché rinverdire quel rapporto fiduciario, possono finire per aggravare la scarsità di fiducia, rendendo di fatto più difficile l'esercizio della libertà di associazione. La stessa ratio – come si vedrà – ha ispirato il legislatore italiano in certe norme in tema di immigrazione (il caso dell'art. 12-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113) o nella vicenda del c.d. decreto Spazza-corrotti che,

per far emergere i soggetti politico-partiti che operano sotto le forme del diritto comune delle associazioni, ha istituito una sorta di regime poliziesco di trasparenza (poi rivisto per gli enti del Terzo settore: l'art. 1, cc. 20 e 28 della legge 9 gennaio 2019, n. 3). Scrive il filosofo coreano Byung-Chul Han che «la domanda di trasparenza diventa forte proprio quando non c'è fiducia. In una società che si fonda sulla fiducia, non esiste una forte richiesta di trasparenza. La società della trasparenza è una società della sfiducia e del sospetto che, in conseguenza di una fiducia che viene a mancare, si sottopone al controllo<sup>2</sup>». È forse questa una posizione estrema, ma che mette in luce un paradosso: la trasparenza, se non ben calibrata e disegnata, può generare un effetto delegittimante e disincentivante. Il contributo che questo volume intende portare è proprio questo: come ben “disegnare” gli obblighi di trasparenza a carico del Terzo settore?

## 2.2. La «trasparenza»

Anzitutto, una questione definitoria. Cosa si intende per trasparenza?

La nozione di ‘trasparenza’, sul piano giuridico, è stata molto approfondita con riguardo alla pubblica amministrazione<sup>3</sup>; minore attenzione, invece, è stata dedicata alla nozione di «trasparenza» con riferimento agli enti aventi natura integralmente privata: ciò non stupisce poiché le relazioni fra privati, di norma, nel costituzionalismo moderno, sono state oggetto di una tutela in quanto spazio intangibile, espressione dell'autonomia della persona, estraneo alle invasioni del potere (ad es., si pensi alla

---

<sup>2</sup> B.C. Han, *La società della trasparenza*, Nottetempo, Roma, 2012, p. 80.

<sup>3</sup> Cfr. la voce di G. Arena, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Agg., Roma, 1995; si veda, altresì, l'ampio lavoro di F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008 e la voce di P. Tanda, voce *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 2008, pp. 884 ss.

corrispondenza)<sup>4</sup>. Essa si è affermata, principalmente, come strumento per riequilibrare, fra privati, le posizioni contrattuali a garanzia dei contraenti deboli, riferita alle condizioni contrattuali, del lavoro, di uno scambio, etc.,<sup>5</sup>, sebbene sia discussa quale sia la reale finalità (tutela della parte debole, in una prospettiva solidaristica, o promozione di un migliore funzionamento del mercato concorrenziale<sup>6</sup>, etc.).

La trasparenza può essere intesa, in generale, come «disponibilità di informazioni su un soggetto che consente agli altri attori di monitorare il lavoro e la performance di questo attore<sup>7</sup>». Essa, pertanto, presuppone una dimensione relazionale fra due soggetti, la selezione di informazioni relative ad uno dei due soggetti della relazione, la predisposizione di mezzi atti a far sì che a tali informazioni si possa efficacemente giungere e, infine, una chiara prospettiva teleologica (perché tali informazioni sono rese pubbliche)<sup>8</sup>. Soprattutto, appare condivisibile la prospettiva di chi ha affermato che essa è, sostanzialmente, un mezzo funzionale al soddisfacimento di altre esigenze, non già un fine in se stessa, soggetta a rapide evoluzioni in connessione con le mutazioni degli obiettivi perseguiti, degli strumenti a disposizione, dei soggetti “osservati”.

---

<sup>4</sup> Nota questo aspetto D. Donati, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in *La trasparenza amministrativa*, F. Merloni (a cura di), cit., p.87.

<sup>5</sup> D. Donati, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, cit.

<sup>6</sup> Sul punto si vedano le osservazioni di S. Pagliantini, voce *Trasparenza contrattuale*, in *Enc. dir., Annali*, V, Milano, 2012, pp. 1285-1287.

<sup>7</sup> La definizione è data da A. Maijer, *Understanding the Complex Dynamics of Transparency*, in *Public Administration Review*, 2013, 73, pp. 429 ss., la cui traduzione è contenuta in *Introduzione - Le troppe trasparenze*, in A. Natalini-G. Vesperini (a cura di), in *Il big bang della trasparenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, p. 12.

<sup>8</sup> Sul punto, si veda G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. Cassese (diretto da), Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5945 ss.

Declinata nell'ambito della pubblica amministrazione, la trasparenza amministrativa è definita, dal legislatore, come «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 33 del 2013, vero e proprio «Codice della trasparenza»). È nota la straordinaria varietà di declinazioni che tale principio di “accessibilità totale” ha avuto nella legislazione vigente, al punto che è opportuno parlare di trasparenze – al plurale – al fine di sottolineare la varietà di soggetti e oggetti interessati, nonché la pluralità di fini rispetto ai quali le norme sulla trasparenza sono preordinate e, conseguentemente, la molteplicità dei conflitti fra interessi e valori di pari grado (in primis, quello alla riservatezza dei dati personali). Gli strumenti predisposti dall'ordinamento sono plurimi: dall'accesso civico generalizzato<sup>9</sup>, al diritto di accesso “classico” ex legge n. 241 del 1990, a misure ampie di pubblicità tramite siti web<sup>10</sup>.

Vi è, quindi, la connessione profonda con il principio democratico<sup>11</sup>, quale carattere generale relativo all'organizzazione del

---

<sup>9</sup> L'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce il «diritto di chiunque di chiedere la pubblicazione di informazioni, documenti e dati ulteriori rispetto a quelli per i quali sussista un obbligo di pubblicazione da parte della pubblica amministrazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico».

<sup>10</sup> Le disposizioni che obbligano alla pubblicazione di dati ed informazioni tramite siti *web* pone, peraltro, la delicata questione dell'esistenza o meno di un obbligo di dotarsi di un sito *web* per tutti gli enti che hanno rapporti con la P.A., a prescindere dalla dimensione o dalla causa di tali rapporti.

<sup>11</sup> Cfr, sul fondamento costituzionale della trasparenza, A. Patroni Griffi, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum costituzionale*, 29 marzo 2016.

potere ed al suo esercizio, utile a rendere decifrabili i compiti e le potestà di ogni apparato pubblico: la trasparenza, quindi, «è strumento dell’affermazione e della conoscenza dei diritti; è strumento per la comprensione e la valutazione dell’esercizio del potere nelle sue diverse forme; è strumento per la partecipazione consapevole alla formazione delle scelte politiche<sup>12</sup>». La Corte costituzionale ha precisato che «in nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell’esercizio delle funzioni pubbliche, e in vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una “casa di vetro”, il legislatore ben può apprestare strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni, [ma] resta tuttavia fermo che il perseguimento di tali finalità deve avvenire attraverso la previsione di obblighi di pubblicità di dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all’esercizio di un controllo, sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche» (C. cost. n. 20 del 2019). Il rischio – condiviso anche dal giudice costituzionale – è che si generi un paradossale effetto di «opacità per confusione» derivante da una «indiscriminata bulimia di pubblicità<sup>13</sup>».

Queste brevi annotazioni a proposito della trasparenza amministrativa fanno subito risaltare la differenza con quella prevista normativamente per gli enti privati in generale e, più specificamente, del Terzo settore (art. 4, comma 1, CTS). Questi ultimi sono enti privati, del tutto distinti dalla P.A. che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale. Il presupposto giustificativo di misure di trasparenza per gli enti del Terzo settore non

---

<sup>12</sup> D. Donati, *Il principio di trasparenza*, cit., 101.

<sup>13</sup> Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione annuale per il 2014*, 26 aprile 2014, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it) parla di «quella opacità per confusione che rischia di caratterizzarla se degenera in un’indiscriminata bulimia di pubblicità».

è, quindi, l'idea di una 'accessibilità totale dei dati e documenti' relativi alla loro organizzazione o funzionamento, poiché non vi è, in questo caso, né una esigenza, in linea generale, di tutelare i diritti dei cittadini né vi è da promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa. In parte, la trasparenza può svolgere una funzione di riequilibrio di posizioni contrattuali, ma solo una parte del Terzo settore opera in forma imprenditoriale.

Nel caso degli ETS, invece, la funzione della trasparenza è riconducibile ad una forma diffusa di verifica da parte di soggetti portatori di un interesse (talora specificamente individuati, talaltra indeterminati o indeterminabili), sul perseguimento effettivo delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e sullo svolgimento delle attività di interesse generale quali presupposti che legittimano l'accesso (e la permanenza) ad un regime promozionale ed a determinate risorse pubbliche, senza che quest'ultimi vengano indirizzati alla soddisfazione di interessi particolari.

E, tuttavia, non è solo la connessione con la fruizione di un regime promozionale: la radice appare essere più profonda e connessa al modo più generale in cui gli ETS operano all'interno della società ed al senso stesso del loro riconoscimento in termini di legittimazione sociale, politica ed istituzionale. È con riferimento a tali obiettivi estremamente ampi che le misure di trasparenza specifiche per ETS sono ammissibili ed entro tale orizzonte debbono essere contenute. Esse non rispondono – almeno così pare – solo ad una finalità di controllo, bensì pure ad una finalità pro-attiva, di diffusione dei risultati e degli impatti sociali generati di sensibilizzazione rispetto alle questioni di interesse generale. In altri termini, rendere evidente come si sta svolgendo quella funzione che la Corte costituzionale ha definito – come già visto – di «rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale» (C. cost. n. 131 del 2020). Qualora, invece, un soggetto decidesse di non entrare all'interno del perimetro del Terzo settore, collocandosi semplicemente entro gli schemi del diritto comune, vengono

meno buona parte delle esigenze sopra rappresentate e, conseguentemente, quelle misure di trasparenza specifiche.

La previsione normativa di specifici obblighi di trasparenza per i soggetti che scelgano di entrare all'interno del perimetro degli ETS costituisce, tuttavia, pur sempre un condizionamento della propria attività e organizzazione che induce, inevitabilmente, a "trasformazioni" o, comunque, a scelte: se, infatti, dovrà essere resa nota una certa informazione, l'ETS dovrà strutturarsi in modo tale da riuscire a rilevarla, ad elaborarla ed a renderla intellegibile e fruibile attraverso il mezzo pubblicitario individuato. Ciò induce, pertanto, a non ritenere gli obblighi di trasparenza come neutrali rispetto all'organizzazione ed al funzionamento. Al limite estremo, l'imposizione di obblighi assai gravosi o assistiti da sanzioni afflittive (in caso di inadempimento) potrebbe determinare addirittura la scelta di abbandonare la qualifica di ETS. Ciò lascia intendere – come già si è notato in precedenza – che una disciplina apparentemente rivolta ad assicurare livelli elevati di trasparenza ben potrebbe, al contrario, perseguire il fine di restringere gli spazi delle libertà sociali, come è evidenziato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia sopra richiamata:

Allo stesso tempo, la previsione di un obbligo normativo di trasparenza genera inevitabilmente taluni "conflitti" con altri diritti ed interessi di rango costituzionale. Due, in particolare, quelli che emergono con maggior evidenza: la tutela del diritto alla riservatezza e la tutela della libertà di impresa e della concorrenza (per i soggetti che svolgano attività di impresa di interesse generale, quali le imprese sociali). Tali conflitti, che sono ben noti nell'ambito della disciplina della trasparenza amministrativa, conducono all'esito che «non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango» (C. cost. n. 143 del 2013).

A ciò si aggiunga, infine, che le modalità tramite le quali assicurare il perseguimento degli obiettivi di trasparenza debbono

superare il c.d. «test di proporzionalità», che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (C. cost. n. 1 del 2014, richiamata dalla recente n. 20 del 2019)<sup>14</sup>. Deve, infatti, considerarsi che l'imposizione di una certa modalità attraverso cui assicurare trasparenza determina anch'essa condizionamenti non indifferenti e costi significativi: ad es., assai diverso è prevedere un diritto di accesso ad un documento rispetto a prevedere una generalizzata pubblicazione del medesimo su un sito internet che l'ente sia chiamato a costruire. Più in generale, deve considerarsi come il canone di proporzionalità richieda, implicitamente, pure una forma di armonizzazione fra i diversi obblighi e di coordinamento dei fini perseguiti, evitando la duplicazione inutile di obblighi o la rilevazione di dati del tutto inutili o insignificanti.

Conviene precisare che le precedenti considerazioni valgono per gli obblighi di trasparenza normativamente imposti, rispetto ai quali non vi siano margini di scelta autonoma da parte dell'ente. Qualora, invece, la trasparenza sia assicurata volontariamente e spontaneamente, attraverso strumenti individuati autonomamente, la relazione che si instaura fra l'ente e gli altri soggetti portatori di interesse riposa sulla libera determinazione dell'ente e l'inadempimento non ha rilevanza giuridica (salvo, ovviamente,

---

<sup>14</sup> Sul punto, a proposito delle formazioni sociali, si veda E. Rossi, *I criteri di identificazione delle Onlus*, in *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, L. Brusciuglia-E. Rossi (a cura di), Milano, Giuffrè, 2000, p. 69 ove afferma che «i limiti a libertà costituzionali [...] possono giustificarsi in ragione di interessi costituzionalmente meritevoli di tutela, ma soprattutto – in forza del criterio di ragionevolezza – devono porsi in relazioni a questi in termini di necessità e di congruità rispetto allo scopo».

che essi non discendano da obbligazioni di origine contrattuale). A tal proposito, il ruolo pubblico dovrà essere orientato allo sviluppo dell'humus adeguato al fine di supportare tali scelte volontarie<sup>15</sup>.

### **2.3. Le misure di trasparenza per il terzo settore**

Qual è, dunque, il regime prefigurato nella riforma del Terzo settore?

Si deve considerare, in linea generale, come lo statuto della trasparenza per gli ETS sia differenziato, in una pluralità di direzioni. Assumono rilevanza, in relazione agli obblighi specifici di trasparenza, la qualifica assunta all'interno del Terzo settore (ODV, APS, ente filantropico, impresa sociale, etc.), le dimensioni dell'ente, la presenza di rapporti con la P.A., l'attività di interesse generale svolta, il fine perseguito (o presunto tale), tanto che si può affermare l'esistenza di veri e propri statuti differenziati di trasparenza per gli ETS. Tali statuti differenziati non debbono essere valutati, a priori, negativamente: al contrario, tale differenziazione potrebbe essere (e ciò sarà oggetto di verifica) una corretta applicazione di un canone di proporzionalità che valorizza le peculiarità di ciascun ente.

Indubbiamente, la più rilevante misura di trasparenza prevista dalla riforma del Terzo settore è l'istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), non solo come requisito essenziale per tutti gli enti per l'acquisizione della qualifica di «ente del Terzo settore» ai sensi dell'art. 4, comma 1, CTS, bensì quale strumento, aggiornato periodicamente a cura degli enti, «pubblico [e] (...) reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica» (art. 45, comma 2, CTS). Si tratta di un livello di trasparenza assai elevato, assicurato mediante una forma di pub-

---

<sup>15</sup> Pone l'accento su questo M. Stalteri, *Enti non profit e tutela della fiducia*, cit., p. 427.

blicità attraverso un registro nazionale, avente effetti costitutivi sullo status di ETS e dotato del carattere della c.d. opponibilità ai terzi degli atti depositati (art. 52 CTS)<sup>16</sup>. Le informazioni di cui il deposito è obbligatorio sono, in parte, identificate direttamente dalla legge (art. 48 CTS) ed in parte dettate dal D.M. n. 106 del 2020. Il deposito degli atti e dei loro aggiornamenti avviene, nel rispetto dei termini, a cura degli amministratori dell'ente, a pena di sanzione amministrativa (art. 2630 c.c.) e diffida ad adempiere, con cancellazione automatica in caso di inadempimento (art. 48, commi 4-5, CTS). Il contributo all'accountability dell'ente risulta notevole e operante in più direzioni – i portatori di interesse interni all'ente ed esterni, la pubblica amministrazione, l'autorità giudiziaria, etc.<sup>17</sup> – assicurando altresì l'omogeneità delle informazioni e la loro comparabilità.

Accanto alla disciplina del RUNTS, l'altra misura di trasparenza «immediata» è quella prevista per la denominazione. L'art. 12 CTS disciplina puntualmente il contenuto e l'utilizzo della denominazione, che deve essere completata con l'indicazione espressa della qualifica di ente del Terzo settore e degli estremi dell'iscrizione «negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico». Si tratta di un aspetto tutt'altro che marginale poiché assicura una immediata riconoscibilità all'esterno ed ingenera in tutti i soggetti che entrano in contatto con l'ente

---

<sup>16</sup> Su questo aspetto, si rinvia alla trattazione di F. Bosetti, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in *Il Codice del Terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pisa, Pacini giuridica, 2018, pp. 319 ss.; A. Lombardi, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, A. Fici (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 223 ss.; I.L. Nocera, *Il Registro unico ed il regime pubblicitario degli enti del Terzo settore*, in *Il Codice del Terzo settore*, F. Donati-F. Sanchini (a cura di), Milano, Giuffrè, 2019, p. 215 ss.; E. Vivaldi, *Il Registro nazionale del Terzo settore*, in *Non Profit*, 3, 2014, pp. 171 ss.

<sup>17</sup> Sottolinea questo aspetto I.L. Nocera, *Il Registro unico*, cit., pp. 217-218.

l'affidamento nel rispetto di quanto previsto dalla legge<sup>18</sup>, con divieto di utilizzo da parte di soggetti diversi dagli enti del Terzo settore (anche di parole o locuzioni equivalenti o ingannevoli) e con previsione di una sanzione amministrativa<sup>19</sup>.

Fra i principi e criteri direttivi della riforma, contenuti nella legge-delega n. 106 del 2016, l'art. 4, comma 1, lett. g) indica la esigenza di «disciplinare gli obblighi di controllo interno, di rendicontazione, di trasparenza e d'informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, differenziati anche in ragione della dimensione economica dell'attività svolta e dell'im-

---

<sup>18</sup> L'art. 21, comma 1, CTS prevede quale contenuto obbligatorio dell'atto costitutivo «la denominazione dell'ente». L'art. 12, comma 1, CTS prevede che la «denominazione sociale, in qualunque modo formata, deve contenere l'indicazione di ente del Terzo settore o l'acronimo ETS. Di tale indicazione deve farsi uso negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico». Il Codice ed il d.lgs. n.112 del 2017 dettano poi una disciplina *ad hoc* per gli enti del Terzo settore dotati di una «disciplina particolare» (art. 3, comma 1, CTS). Nello specifico, vengono in rilievo le seguenti categorie: la denominazione sociale delle organizzazioni di volontariato deve contenere l'indicazione di «organizzazione di volontariato» o l'acronimo ODV (art. 32, comma 3, CTS); la denominazione sociale delle associazioni di promozione sociale deve contenere l'indicazione di «associazione di promozione sociale» o l'acronimo APS (art. 35, comma 5, CTS); la denominazione sociale dell'ente filantropico deve contenere l'indicazione di «ente filantropico» (art. 37, comma 2, CTS); la denominazione o ragione sociale, in qualunque modo formate, dell'impresa sociale devono contenere l'indicazione di «impresa sociale» (art. 6 d.lgs. n. 112 del 2017); la denominazione sociale, comunque formata, della cooperativa sociale deve contenere l'indicazione di «cooperativa sociale» (art. 1, comma 3, legge n. 381 del 1991).

<sup>19</sup> Ai sensi dell'art. 91, comma 3, CTS, «chiunque utilizzi illegittimamente l'indicazione di ente del Terzo settore, di associazione di promozione sociale o di organizzazione di volontariato oppure i corrispondenti acronimi, ETS, APS e ODV, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500,00 euro a 10.000,00 euro. La sanzione medesima è raddoppiata qualora l'illegittimo utilizzo sia finalizzato ad ottenere da terzi l'erogazione di denaro o di altre utilità».

piego di risorse pubbliche, tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, nonché prevedere il relativo regime sanzionatorio». Il principio della legge-delega individuava due indici: la «dimensione economica dell'attività svolta» e l'«impiego di risorse pubbliche». Si tratta di indici che hanno giustificato una graduazione degli obblighi di trasparenza in ragione della rilevanza degli interessi intercettati: da un lato, infatti, vi è la necessità di assicurare una forma di tutela per attività che abbiano una dimensione economica rilevante e, quindi, coinvolgano gli interessi di creditori, utenti dei servizi, pubblica amministrazione; dall'altro, invece, l'impiego di risorse pubbliche, direttamente o indirettamente (attraverso l'attribuzione di vantaggi fiscali, ad es.), che giustifica l'imposizione di un regime di trasparenza più accentuato.

Assai rilevanti sono quindi gli obblighi di rendicontazione, pubblicità e trasparenza<sup>20</sup>, graduati in relazione alla dimensione dell'ente, per quanto concerne l'adozione e la pubblicazione del bilancio di esercizio<sup>21</sup>, del bilancio sociale<sup>22</sup>, della (problematici-

---

<sup>20</sup> Sul tema, in linea generale, G. Leondini, *Associazioni private di interesse generale e libertà di associazione*, II, Padova, Cedam, 1999, pp. 752 ss.

<sup>21</sup> L'art. 13, comma 2, CTS prevede la possibilità per gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate inferiori a 220.000 euro di redigere un rendiconto per cassa, anziché un bilancio in forma completa, ai sensi dell'art. 13, comma 1, CTS, redatto secondo una modulistica definita con decreto ministeriale (D.M. 5 marzo 2020). Il bilancio o il rendiconto sono comunque depositati nel RUNTS, entro il 30 giugno di ogni anno (art. 48, comma 3, CTS).

<sup>22</sup> L'obbligo di *bilancio sociale* (art. 14, comma 1, CTS), che deve essere depositato nel RUNTS e pubblicato nel sito internet, è previsto solo per gli enti «con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro». Cfr., sul tema, L. Bagnoli, *La rendicontazione economica e sociale negli enti del Terzo settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, cit., 193 ss. La graduazione per dimensione, tuttavia, è assente nel caso delle imprese sociali e delle cooperative sociali (per una opinione contraria all'estensione dell'obbligo alle cooperative sociali,

---

ca) trasparenza dei compensi<sup>23</sup>, della delicata rendicontazione

---

in quanto imprese sociali di diritto, si veda A. Fici, *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, cit., spec. 48-50), per le quali il bilancio sociale è previsto, in ogni caso, come obbligatorio a prescindere dalla dimensione (anche in forma consolidata, per i gruppi di imprese sociali: art. 4, comma 2, d.lgs. n. 112 del 2017). Inoltre, il bilancio sociale è obbligatorio (art. 38 CTS), a prescindere dalle dimensioni, sia per gli enti filantropici (di cui è indicato anche il contenuto obbligatorio: «l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche») sia per gli enti gestori dei CSV (art. 61, comma 1, lett. *l*). Sono indicati alcuni contenuti obbligatori indefettibili dal punto di vista giuridico del bilancio sociale: in particolare, il rispetto del parametro retributivo fra i lavoratori dipendenti (art. 16, comma 1, CTS e art. 13 d.lgs. n. 112 del 2017) e l'esito del monitoraggio dell'organo di controllo (art. 30, comma 7, CTS e art. 10 d.lgs. n. 112 del 2017). Per le sole imprese sociali, è richiesta la specificazione delle forme e delle modalità di coinvolgimento di utenti, lavoratori ed altri soggetti interessati all'attività dell'impresa sociale (art. 11, comma 3, d.lgs. n. 112 del 2017). È condivisibile l'opinione di chi ha sostenuto che sia mancata una considerazione specifica del «carico di lavoro e dei costi che questi obblighi impongono a organizzazioni che hanno notoriamente margini limitati»: così C. Borzaga, *Opportunità e limiti della riforma del Terzo settore*, cit., 68-69. Le *Linee guida* per la redazione del bilancio sociale sono state adottate con D.M. 4 luglio 2019.

<sup>23</sup> L'art. 14, comma 2, CTS stabilisce, in via generale, un obbligo di trasparenza mediante la pubblicazione a carico degli «enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui». Tali enti sono tenuti, anche a prescindere dall'eventuale adozione di un bilancio sociale, a pubblicare annualmente e tenere aggiornati nel proprio sito internet, o nel sito internet della rete associativa cui aderiscono, «gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati». La disposizione – che si applica, ai sensi dell'art. 3, CTS, a *tutti* gli enti del Terzo settore – introduce un elemento di trasparenza che, se da un lato, accresce il patrimonio informativo dell'ente, dall'altro ha bisogno di un significativo apparato esplicativo al fine di non offrire, al terzo portatore di un qualche interesse, una immagine distorta dell'ETS interessato. Poiché la *ratio* della disposizione è quella di colpire fenomeni di elusione sostanziale dell'assenza di scopo di lucro indiretto (art. 8 CTS) e di “moralizzare” la con-

delle raccolte fondi (vero e proprio *punctum dolens* della fiducia nel Terzo settore: si veda anche *infra*)<sup>24</sup>.

dotta degli amministratori e dei dirigenti del Terzo settore, è essenziale che la trasparenza non finisca – paradossalmente! – per delegittimare l’ETS che adempia all’obbligo periodico. L’elemento informativo, infatti, che dovrebbe essere offerto concerne la *legalità* (intesa come conformità alla legge) e la *congruità* dell’eventuale emolumento, compenso e corrispettivo attribuito all’amministratore, dirigente o associato. Ci si potrebbe chiedere, tuttavia, se tale *modus* rispecchi il criterio di strumentalità e di proporzionalità, offrendo ad una platea indistinta un dato che può essere connotato anche da margini di delicatezza (ad es., si pensi alla retribuzione di un dirigente che operi in settori fortemente concorrenziali, anche con il mondo *for profit*, come la sanità). In tal senso, la disposizione – fra le diverse questioni interpretative che solleva (sulle quali si veda la nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 21 gennaio 2021) – pone l’accento sull’esigenza di assicurare una pur minima protezione al diritto alla riservatezza del soggetto interessato.

<sup>24</sup> A tutti gli ETS, infatti, si applica l’obbligo di predisporre un rendiconto delle raccolte fondi svolte nell’anno precedente, sia in forma occasionale sia in forma continuata (art. 48, comma 3, CTS), a prescindere dalla dimensione. L’art. 7, comma 2 prevede che qualora gli ETS realizzino «attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti» ciò debba avvenire «nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico» in conformità a *Linee guida* adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia e il Consiglio nazionale del Terzo settore. Una tutela rafforzata è prevista nell’ambito del c.d. *social bonus* (art. 81 CTS), in relazione all’istituzione di un credito di imposta significativo a favore di persone fisiche, enti e società di un progetto «per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata assegnati ai suddetti enti del Terzo settore e da questi utilizzati esclusivamente per lo svolgimento di attività di cui all’art. 5 con modalità non commerciali». Si prescrive, infatti, una forma di trasparenza particolarmente intensa che impone agli ETS beneficiari di erogazioni per la realizzazione di interventi di manutenzione, protezione e restauro dei beni immobili pubblici inutilizzati, beni mobili o immobili sequestrati alla criminalità organizzata, di comunicare trimestralmente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali

L'altro indice rilevante, ai fini della disciplina sulla trasparenza, richiamato dalla legge-delega n. 106 del 2016 (art. 4, comma 1, lett. g)) è l'impiego di risorse pubbliche. Nel Codice del Terzo settore, molta attenzione è dedicata ai rapporti con gli enti pubblici, sebbene si tratti di una disciplina che non riguarda direttamente la trasparenza a carico degli ETS, bensì una specifica declinazione della trasparenza amministrativa<sup>25</sup>. In realtà, questa disciplina codicistica è da inquadrare in quella più ampia dettata dal legislatore in generale per la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, senza distinzioni fra enti del Terzo settore ed enti

---

l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nel trimestre di riferimento ma, soprattutto, di provvedere a dare «pubblica comunicazione di tale ammontare, nonché della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse, tramite il proprio sito web istituzionale, nell'ambito di una pagina dedicata e facilmente individuabile, e in un apposito portale, gestito dal medesimo Ministero, in cui ai soggetti destinatari delle erogazioni liberali sono associate tutte le informazioni relative allo stato di conservazione del bene, gli interventi di ristrutturazione o riqualificazione eventualmente in atto, i fondi pubblici assegnati per l'anno in corso, l'ente responsabile del bene, nonché le informazioni relative alla fruizione, per l'esercizio di interesse generale» (art. 81, comma 5, CTS).

<sup>25</sup> L'art. 55, in tema di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, e l'art. 56 in tema di convenzioni con APS ed ODV richiamano, quale principio generale nell'individuazione del soggetto del Terzo settore con il quale collaborare il principio di *trasparenza* amministrativa, come condizione per assicurare il rispetto e la verifica degli altri principi (imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della pubblica amministrazione procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner). L'art. 56, comma 3-bis, CTS (inserito in sede di integrazione-correzione) precisa, a proposito delle convenzioni, che «le amministrazioni procedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indizione dei procedimenti [...] e i relativi provvedimenti finali. I medesimi atti devono altresì formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

non appartenenti, nel d.lgs. n. 33 del 2013. Infatti, fra i soggetti privati cui la disciplina della trasparenza per le pubbliche amministrazioni si applica, vi sono pure le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato, «anche privi di personalità giuridica, con bilancio superiore a cinquecentomila euro, che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici» (art. 2-bis, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2013). L'Autorità nazionale anticorruzione è intervenuta sul punto, adottando un atto interpretativo, precisando che, quanto al profilo oggettivo, sono ricomprese le «attività riconducibili alle finalità istituzionali delle amministrazioni affidanti, che vengono esternalizzate in virtù di scelte organizzativo-gestionali»<sup>26</sup>.

La previsione non è esente da problematiche. In questo caso, infatti, il valore che il legislatore mira a tutelare è l'ampliamento della trasparenza amministrativa a favore dei cittadini, mediante la pubblicazione sul sito internet dell'ente di una serie assai corposa di informazioni. A tal fine, è previsto l'imposizione di obblighi specifici di trasparenza (ma non di quelli previsti specificamente per la prevenzione della corruzione): tali obblighi, tuttavia, non sono formulati ad hoc per tali enti, in relazione alla loro natura privata, bensì si tratta di una estensione di obblighi previsti per la pubblica amministrazione. Ciò pone il problema della compatibilità dell'obbligo previsto per un soggetto pubblico con l'organizzazione ed il funzionamento propri di un soggetto privato che può svolgere, fra l'altro, anche attività diverse da

---

<sup>26</sup> Determinazione ANAC 8 novembre 2017, n. 1134, *Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*. Su questi aspetti, con riferimento agli ETS, si veda anche A. Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, Bologna, Bononia University Press, 2018, pp. 313 ss.

quelle indicate dalla norma le quali potrebbero essere riguardate, magari indirettamente, da tali obblighi di trasparenza, incidendo su valori altrettanto rilevanti come la riservatezza di alcuni dati personali<sup>27</sup>. È evidente, quindi, che l'interprete è chiamato ad un delicato compito di valutazione di compatibilità, cui ha assolto, almeno in parte, l'ANAC, tramite le proprie Linee guida.

Accanto a questo complesso sistema di obblighi, in forma non coordinata né con il Codice del Terzo settore né con la disciplina della trasparenza, se ne sono aggiunti altri, seguendo un disegno non sempre coordinato<sup>28</sup>. L'impressione, infatti, è che la disciplina della trasparenza, mediante pubblicità, nei rapporti con la P.A. si muova attraverso piani fra loro estremamente differenti, quanto al profilo soggettivo, oggettivo e finalistico. Essi, infatti, si sommano, fra loro, generando alcune ridondanze e appaiono non sempre congrui rispetto allo scopo perseguito. Peraltro, anche gli obblighi più recenti, hanno prescinduto dalla considerazione del nuovo quadro normativo concernente il Terzo settore, il quale avrebbe richiesto, al contrario, forme di coordinamento.

---

<sup>27</sup> Si tratta di un profilo molto delicato da affrontare che riguarda la connessione possibile esistente fra le attività attratte nell'ambito applicativo del d.lgs. n. 33 del 2013 ed attività che, diversamente, non sono attratte.

<sup>28</sup> Il caso più rilevante è l'art. 1, commi 125-129 della legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) che ha previsto ulteriori obblighi di pubblicità a carico di soggetti che intrattengono rapporti economici, a carattere non sinallagmatico e di importo superiore ai diecimila euro, con le pubbliche amministrazioni o altri soggetti pubblici. Dal punto di vista soggettivo, i destinatari dell'obbligo sono: le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni che sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente (art. 13 legge n. 349 del 1986); le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (art. 137 Codice del consumo); le associazioni e le fondazioni, nonché tutti i soggetti che hanno assunto la qualifica di Onlus (ai sensi del d.lgs. n. 460 del 1997); le imprese. A ben vedere, si tratta di un perimetro che si intreccia pienamente con quello del Terzo.

## 2.4. Trasparenza che disincentiva?

Un caso quasi di “scuola” di obblighi aggiuntivi e non coordinati è l’**art. 12-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113**<sup>29</sup> che prevede un obbligo di trasparenza a carico delle sole cooperative sociali che svolgono «attività a favore degli stranieri di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», che si somma a quelli già previsti in generale per tutte le imprese sociali<sup>30</sup>. L’obbligo per le cooperative sociali prevede la pubblicazione trimestrale, nei siti internet o portali digitali di ciascuna cooperativa sociale, dell’elenco dei soggetti a cui sono versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale.

La disposizione fa sorgere alcune preoccupanti domande, specialmente se letto in un momento di forte conflittualità fra i poteri pubblici e gli attori del Terzo settore nel settore dell’accoglienza umanitaria dei migranti.

In primo luogo, perché la limitazione dell’obbligo alle sole cooperative sociali operanti in un determinato settore, nello scenario della definizione del Terzo settore (art. 4, comma 1, CTS)? Non c’è una connessione chiara con la forma giuridica o la disciplina applicabile, che possa giustificare un trattamento differenziato e maggiormente affittivo rispetto a tutti gli altri enti del Terzo settore, quanto agli obblighi di trasparenza e pubblicità.

---

<sup>29</sup> L’art. 12-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 novella l’art. 1, comma 125, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*).

<sup>30</sup> Sul rapporto fra impresa sociale e attività nel settore dell’assistenza umanitaria ai migranti, si veda F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, E. Rossi-F. Biondi-Dal Monte-M. Vrenna (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 305 ss. Sul tema, sia consentito un rinvio anche a L. Gori, *Le politiche per l’immigrazione come uno dei «tratti distintivi» dell’autonomia politica della Regione Toscana, fra sussidiarietà verticale e orizzontale*, in «Le Regioni», 5-6, 2019, pp. 1785 ss.

Viene poi in rilievo l'oggetto dell'obbligo di trasparenza mediante la pubblicità: «l'elenco dei soggetti a cui sono versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale». La latitudine dell'espressione finisce per ricomprendere qualsiasi tipo di somma, sia corrisposta nell'ambito di un rapporto sinallagmatico, sia quale contributo eventualmente attribuito al di fuori dell'ambito di un rapporto a prestazioni corrispettive sia, infine, i rimborsi spese eventualmente corrisposti ai «soci volontari» per le spese effettivamente sostenute e documentate (art. 2, comma 4, e art. 2, comma 5, che utilizza, a proposito dei soci volontari, proprio l'espressione «gestione dei servizi»).

Un obbligo di trasparenza così generalizzato, se scrutinato alla luce del test di strumentalità, dovrebbe mettere in evidenza la connessione fra le informazioni oggetto dell'obbligo di trasparenza a carico di un soggetto privato ed il fine, di rilievo pubblicitario, che si intende perseguire. Una volta superato tale test di strumentalità, come si è già detto, sussiste l'esigenza che la modalità di adempimento a carico di un soggetto privato, destinatario di uno specifico trattamento di favore legislativo per i fini che persegue e le attività che svolge quale è la cooperativa sociale, non sia inutilmente gravosa (canone di proporzionalità). La norma pare non superare nessuno dei due scrutini. Da un lato, infatti, l'informazione di cui si richiede l'obbligatoria trasparenza è un mero elenco di "soggetti", di per sé assolutamente non indicativo né nella qualità, né della quantità, né del rispetto di eventuali previsioni normative per l'esercizio dell'attività de qua. Si tratta della mera compilazione di una lista, assai corposa, di soggetti destinatari di somme (il cui importo, titolo o fine non è reso pubblico), in base a rapporti di diritto privato, che viene pubblicata sul sito internet o portale digitale della cooperativa sociale. Non essendo chiara la finalità perseguita dal legislatore (o, meglio, essendo sospetta di incostituzionalità la finalità desumibile), ne discende a cascata che l'obbligo, così per come configurato, fini-

sce per essere irragionevole in quanto mancante della necessaria conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere (ex multis, Corte cost., nn. 89 del 1996, 245 del 2007, n. 86 del 2017)<sup>31</sup>.

Nel complesso, la previsione di una misura di trasparenza limitata solo ad un determinato soggetto (cooperative sociali) e solo ad un ambito delimitato di attività (migrazioni), fa sorgere il fondato sospetto che essa sia preordinata più a disincentivare lo svolgimento di determinate attività a favore degli stranieri nella forma giuridica della cooperativa sociale, che non ad assicurare livelli adeguati di trasparenza a carico di specifici soggetti giuridici o a monitorare l’efficacia e l’efficienza dei servizi offerti generalmente all’interno di un rapporto con la pubblica amministrazione<sup>32</sup>. Essa rivela, quindi, una possibile patologia della disciplina della trasparenza, costituzionalmente rilevante: si potrebbe definire una trasparenza disincentivante.

## **2.5. Un settore delicato: la raccolta fondi**

Un ambito nel quale l’attenzione del legislatore e dell’opinione pubblica si è particolarmente concentrata è la disciplina delle raccolte fondi. Esse costituiscono una delle fonti di entrata più significative per il Terzo settore, specialmente in una fase di contrazione della disponibilità di risorse pubbliche, e «la trasparenza delle azioni collegate e la certezza della destinazione dei fondi raccolti sono percepiti come fattori di affidabilità e credibilità per la valorizzazione ed il sostegno del Terzo settore e della società

---

<sup>31</sup> Si ricade nella fattispecie identificata da G. Leondini, *Associazioni private di interesse generale*, cit., p. 753, quale imposizione di obblighi «senza presentare alcun significativo collegamento con le rilevate esigenze di garanzia» ma, in realtà, volti a «imporre indirizzi particolari all’attività delle associazioni operanti in un determinato settore».

<sup>32</sup> Sulla rilevanza europea di tale «effetto dissuasivo», si veda *Commissione europea-Ungheria (C-78/2018)*.

civile nel suo insieme<sup>33</sup>». In questo senso, dopo una prima fase di auto-regolazione da parte degli attori del sistema<sup>34</sup>, sono da considerare i documenti<sup>35</sup> che l’Agenzia per il Terzo settore ha prodotto – prima della sua soppressione – nell’adempimento della propria missione di «vigila[re] sull’attività di sostegno a distanza, di raccolta di fondi e di sollecitazione della fede pubblica, anche attraverso l’impiego di mezzi di comunicazione svolta dalle organizzazioni, dal terzo settore e dagli enti, allo scopo di assicurare la tutela da abusi e le pari opportunità di accesso ai mezzi di finanziamento» (art. 3, comma 1, lett. i), d.P.C.M. n. 329 del 2001).

Il legislatore, oggi, ha definito complessivamente – quasi con una definizione a carattere ordinamentale, che si proietta al di là del Terzo settore ed “illumina”, in qualche modo, anche il diritto comune del TUIR (art. 143) – la raccolta fondi come «il complesso delle attività ed iniziative poste in essere da un ente del Terzo settore al fine di finanziare le proprie attività di interesse generale, anche attraverso la richiesta a terzi di lasciti, donazioni e contributi di natura non corrispettiva» (art. 7, comma 1, CTS).

L’art. 7, comma 2, CTS, invece, prevede che gli enti del Terzo settore possano realizzare attività di raccolta fondi – che sono

---

<sup>33</sup> A. Propersi, *Governance, rendicontazione e fonti di finanziamento degli enti non profit*, in *Libro bianco sul Terzo settore*, S. Zamagni (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2011, p. 359. Cfr., anche, sul punto M. Stalteri, *Enti non profit e tutela della fiducia*, cit., pp. 423 ss

<sup>34</sup> Lo ricorda A. Baraggia, *I vincoli normativi sul settore non profit*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 3, 2010, pp. 747-748.

<sup>35</sup> Si vedano le *Linee guida per la raccolta fondi* approvate dall’Agenzia per le Onlus il 13 aprile 2010 (deliberazione n. 148), aggiornate poi nel 2011 (disponibili in [http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee\\_Guida\\_Raccolta\\_Fondi.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee_Guida_Raccolta_Fondi.pdf)). Si vedano anche le *Linee guida per le buone prassi e le raccolte dei fondi nei casi di emergenza umanitaria*, approvate nel 2011 (disponibili in [http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee\\_Guida\\_Fondi\\_Emergenze.pdf](http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/Documents/Linee_Guida_Fondi_Emergenze.pdf), 9).

distinte da quelle di interesse generale e da quelle diverse da queste ultime<sup>36</sup> – «anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti, nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico», in conformità a Linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia e il Consiglio nazionale del Terzo settore. Si noti che le raccolte fondi cui si riferisce l'art. 7 possono essere destinate esclusivamente ad attività di interesse generale (con esclusione, quindi, di attività diverse) e possono essere svolte attraverso «risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti». Permane un problematico disallineamento fra la qualificazione sotto il profilo giuridico-sostanziale e quello tributario, che si muove, ancora una volta, lungo categorie differenti<sup>37</sup>, ingenerando alcuni problemi di inquadramento.

Tali Linee guida – pur nell'incertezza della loro qualificazione giuridica nel sistema delle fonti – sono chiamate ad esprimere una serie di orientamenti finalizzati a proteggere non solo l'interesse dei donatori, bensì pure – seguendo la chiave interpretativa proposta in apertura – l'interesse pubblico a che le risorse raccolte in queste forme siano effettivamente destinate ad attività di in-

---

<sup>36</sup> Cfr., per orientamento sul tema, G. Sepio, *La fiscalità della raccolta fondi nel quadro della riforma del Terzo settore*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», suppl. online, 2019, in <https://www.rivistadirittotributario.it/wp-content/uploads/2019/12/Sepio-2.pdf>; G.M. Colombo, *La raccolta fondi degli enti del Terzo settore*, in «Corr. Trib.», 11, 2018, p. 868.

<sup>37</sup> Cfr., art. 79, comma 4, lett. a), CTS, che contiene una ipotesi di esclusione dal reddito dei «fondi pervenuti a seguito di raccolte pubbliche effettuate occasionalmente anche mediante offerte di beni di modico valore o di servizi ai sovventori, in concomitanza di celebrazioni, ricorrenze o campagne di sensibilizzazione». Sul punto, pone il problema lucidamente A. Mazzullo, *Il nuovo Codice del Terzo settore*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. pp. 110-114.

teresse generale e che ciò sia effettivamente verificabile. I vincoli posti, quindi, devono essere preordinati a rafforzare la fiducia della generalità dei donatori negli enti del Terzo settore, la capacità degli enti del Terzo settore di poter gestire raccolte fondi entro binari già segnati di prassi e standard condivisi nonché offrire ai pubblici poteri dei criteri di riferimento e di intervento al fine di consentire che quel legame di fiducia fra ETS e donatori<sup>38</sup> si sviluppi in un quadro certo ed affidabile inscritto nell'art. 2 Cost., nel quadro dei doveri di solidarietà spontaneamente assunti dai donatori. Peraltro, l'interesse pubblico viene in rilievo sia perché – come si è visto a proposito delle misure promozionali – le donazioni risultano generalmente oggetto di una disciplina promozionale, che attribuisce al donatore ed all'ETS un vantaggio fiscale (e, quindi, si riflettono sugli equilibri della fiscalità generale) sia perché le risorse raccolte possono essere orientate a finanziare attività di interesse pubblico (ad es., raccolte fondi promosse dal Terzo settore nei confronti di attività svolte da enti pubblici, come gli ospedali nell'epidemia da Covid-19). È nel contemperamento di queste diverse esigenze – fra le quali spicca, forse non sempre adeguatamente considerata, anche quella del diritto del donatore ad orientare liberamente la propria scelta<sup>39</sup> – che le Linee guida si dovranno muovere.

---

<sup>38</sup> Insiste sulla rilevanza della relazione trilaterale, A. Baraggia, *I vincoli normativi sul settore non profit*, cit., p. 747.

<sup>39</sup> Evidenzia questo aspetto C. cost. n. 114 del 2019 che afferma come la Costituzione «tutela la persona non solo nella sua dimensione individuale, ma anche nell'ambito dei rapporti in cui si sviluppa la sua personalità: rapporti che richiedono senz'altro il rispetto reciproco dei diritti, ma che si alimentano anche grazie a gesti di solidarietà (sentenza n. 119 del 2015). Nell'architettura dell'art. 2 Cost. l'adempimento dei doveri di solidarietà costituisce un elemento essenziale tanto quanto il riconoscimento dei diritti inviolabili di ciascuno, sicché comprimere senza un'obiettiva necessità la libertà della persona di donare gratuitamente il proprio tempo, le proprie energie e, come nel caso in

Queste ultime, quindi, costituiscono un importante vincolo e danno una forma giuridica ad una attività consentita (la raccolta fondi) degli ETS. Ciò è particolarmente necessario in un quadro di rapida evoluzione delle prassi di raccolta fondi attraverso le nuove tecnologie, che configurano forme di raccolta fondi non del tutto intermedie da un ente<sup>40</sup>. La legge, inoltre, impone direttamente a tutti gli ETS l'obbligo di predisporre un rendiconto delle raccolte fondi svolte nell'anno precedente in forma occasionale (art. 48, comma 3, CTS), a prescindere dalla dimensione dell'en-

---

oggetto, ciò che le appartiene costituisce un ostacolo ingiustificato allo sviluppo della sua personalità e una violazione della dignità umana».

<sup>40</sup> Si considerino, ad es., le raccolte via e-mail, via piattaforme, via sms, via intermediari finanziari, ecc. Un caso emblematico è costituito dalla fattispecie della c.d. *lotteria filantropica*, di cui all'art. 18, comma 2-bis del decreto-legge n. 119 del 2018. Su questo tema, un inquadramento civilistico di grande interesse è offerto da A. Renda, *Donation-based crowdfunding, raccolte fondi obblative e donazioni di scopo*, Milano, Giuffrè, 2021. Cfr. G. Sepio-J. Pettinacci, *La raccolta fondi nel terzo settore. Profili civilistici, fiscali ed operativi*, in «Il Fisco», 17, 2019, pp. 1653 ss. Sugli effetti sui corpi intermedi delle nuove tecnologie, interessanti indicazioni sono in A. Fuggetta-A. Perrucci, *Il ruolo delle tecnologie digitali nei processi di disintermediazione e l'impatto sui corpi intermedi: riflessioni preliminari* in *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, in F. Bassanini-T. Treu-G. Vittadini (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 321 ss.

te o della raccolta<sup>41</sup>, da depositare presso il RUNTS, a pena di cancellazione<sup>42</sup>.

Nel complesso, quindi, uno degli effetti principali dell'acquisizione della qualifica di ETS è rappresentato dall'esigenza di conformarsi al quadro normativo in tema di raccolta fondi. Ciò pone alcuni problemi che meritano di essere segnalati. L'attività di raccolta fondi, infatti, non è esclusiva dei soli ETS, bensì può essere organizzata da qualsiasi soggetto giuridico (anche for pro-

---

<sup>41</sup> Una tutela rafforzata è prevista nell'ambito del c.d. *social bonus* (art. 81 CTS), in relazione all'istituzione di un credito di imposta significativo a favore di persone fisiche, enti e società di un progetto «per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata assegnati ai suddetti enti del Terzo settore e da questi utilizzati esclusivamente per lo svolgimento di attività di cui all'art. 5 con modalità non commerciali». Si prescrive, infatti, una forma di trasparenza particolarmente intensa che impone agli ETS beneficiari di erogazioni per la realizzazione di interventi di manutenzione, protezione e restauro dei beni immobili pubblici inutilizzati, beni mobili o immobili sequestrati alla criminalità organizzata, di comunicare trimestralmente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nel trimestre di riferimento ma, soprattutto, di provvedere a dare «pubblica comunicazione di tale ammontare, nonché della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse, tramite il proprio sito web istituzionale, nell'ambito di una pagina dedicata e facilmente individuabile, e in un apposito portale, gestito dal medesimo Ministero, in cui ai soggetti destinatari delle erogazioni liberali sono associate tutte le informazioni relative allo stato di conservazione del bene, gli interventi di ristrutturazione o riqualificazione eventualmente in atto, i fondi pubblici assegnati per l'anno in corso, l'ente responsabile del bene, nonché le informazioni relative alla fruizione, per l'esercizio di interesse generale» (art. 81, comma 5, CTS).

<sup>42</sup> L'art. 48, comma 4, CTS prevede che in caso di «mancato o incompleto deposito degli atti e dei loro aggiornamenti nonché di quelli relativi alle informazioni obbligatorie di cui al presente articolo nel rispetto dei termini in esso previsti, l'ufficio del registro diffida l'ente del Terzo settore ad adempiere all'obbligo suddetto, assegnando un termine non superiore a centottanta giorni, decorsi inutilmente i quali l'ente è cancellato dal Registro».

fit), fino ad arrivare a raccolte fondi promosse da singole persone fisiche, da piattaforme on-line, da gruppi informali, etc.

Orbene, se la previsione di Linee guida e gli oneri di rendicontazione rafforzata *ex lege* riguardano esclusivamente gli ETS, si rischia di ingenerare un effetto paradossale: da un lato, infatti, si definisce la libertà di azione degli ETS entro schemi predefiniti giustificati dai benefici fiscali previsti (e che non sono previsti al di fuori del Terzo settore); dall'altro, però, essendo previsto solo un generico obbligo di rendicontazione per le raccolte fondi di tutti gli altri soggetti diversi dagli ETS (art. 143, comma 3, lett. a), TUIR), si rischia di aver creato una sorta di doppia corsia, potenzialmente foriera di comportamenti opportunistici. Se, infatti, anziché assumere come unico presupposto giustificativo il rapporto fra benefici fiscali ed oneri di rendicontazione/Linee guida, si considera l'idea più ampia della protezione del legame fiduciario come interesse pubblico, radicato – come si è detto – nell'art. 2 Cost., appare evidente che una qualche disciplina conformativa, opportunamente graduata, dovrebbe essere dettata anche per gli altri enti diversi da quelli del Terzo settore e, più in generale, per i soggetti che promuovano raccolte fondi ai sensi dell'art. 7 del Codice del Terzo settore. Non si può negare, infatti, che gli eventuali comportamenti negativi di questi ultimi, pur al di fuori del Terzo settore, finiscono, per una sorta di effetto alone, per propagarsi all'intero sistema delle raccolte fondi.

## **2.6. Considerazioni conclusive (aperte)**

Il quadro complessivo della disciplina della “trasparenza” per gli enti del Terzo settore è assai complesso. Infatti, accanto alla apprezzabile e complessiva disciplina specifica dettata per gli ETS in generale, sussistono discipline normative dettate per altri fini o per altre tipologie di enti che comunque risultano applicabili o norme *ad hoc* che riguardano singole tipologie di enti o attività. L'impressione è che manchi un “disegno” complessivo della disciplina della trasparenza non solo per gli ETS, ma per tutti gli

enti che operano senza fine di lucro e che intercettano, nel loro agire, valore ed interessi di importanza costituzionale. Infatti, guardando al di là del Terzo settore, non si può negare che sussistano esigenze di trasparenza per soggetti come i partiti politici (già parzialmente disciplinati, ma in forme non soddisfacenti), i sindacati, le organizzazioni di categoria, le associazioni che rappresentano interessi (ad es., presso le istituzioni pubbliche), etc.

Per gli ETS, la previsione di obblighi di trasparenza dovrebbe essere inquadrata all'interno del fondamentale canone di cui all'art. 118, u.c. Cost., al fine di "favorire" l'attività di interesse generale intrapresa da cittadini singoli ed associata: essi, cioè, dovrebbero costituire un fattore legittimante della disciplina di favore prevista dal legislatore e agevolatore della presenza e delle attività degli ETS all'interno delle comunità: a queste condizioni, appare giustificata la previsione di tali obblighi *solo* a carico di questi enti, e non a carico della generalità degli enti operanti nel medesimo contesto. Allo stesso tempo, essi dovrebbero rappresentare per gli ETS di attivare strumenti di monitoraggio e di miglioramento interno, volti a rendere sempre più efficace l'attività svolta. Qualora essi siano concepiti o come del tutto slegati dalle attività o dai fini, o per rispondere ad emergenze dettate dalla pubblica opinione o, addirittura, in casi limite, con una finalità selettivamente afflittiva per alcuni settori o tipologie di enti, essi si rivelano non come fattori legittimanti ma, al contrario, delegittimanti e vissuti, per lo più, come inutili adempimenti. Si consegue, così, l'obiettivo doppiamente negativo di attirare l'attenzione dei soggetti portatori di interesse su dimensioni ed aspetti che nulla o poco dicono del fine perseguito o dell'attività di interesse generale svolta, ma evidenziano dati che si prestano a letture ambigue (ad es., le retribuzioni dei dirigenti di un ETS previste dall'art. 14 CTS), se non inseriti all'interno di un quadro informativo più ampio e completo, e di sollecitare comportamenti opportunistici negli ETS, i quali innescheranno cambiamenti interni all'organizzazione che puntano esclusivamente ad ottenere

risultati soddisfacenti per ciò che attiene agli obblighi di trasparenza, tralasciando indicatori non toccati da tali obblighi.

Qualora poi il legislatore intendesse aggiungere ulteriori obblighi o oneri di trasparenza, appare ineludibile che si interroghi se tale obiettivo, per gli ETS, non sia già soddisfatto mediante obblighi già previsti. Per altro verso, la previsione o l'estensione anche alla categoria degli enti del Terzo settore di obblighi previsti per la generalità degli enti potrebbe rivelarsi inutilmente pesante e ripetitiva, suggerendo, alla luce del principio di ragionevolezza e di sussidiarietà, una esenzione o rimodulazione.

Appare ineludibile ed urgente, dunque, alla luce della produzione normativa più recente, una riflessione sugli obblighi di trasparenza in una prospettiva costituzionalmente orientata, affinché essi si traducano, effettivamente, in uno strumento della sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'art. 118, u.c. Cost. e non in uno strumento per svilire l'apporto degli enti del Terzo settore, attraendoli pericolosamente all'interno di una forma di controllo pubblico o esposto alla pubblica opinione. Insomma – come si proporrà alla fine di questo volume – un *transparency act*.



## CAPITOLO 3

# La trasparenza nell'amministrazione condivisa

Gregorio Arena

### 3.1. Trasparenza, una grande metafora

La trasparenza, di per sé, è una proprietà fisica dei corpi: una parete di vetro è trasparente, un muro di mattoni no. Perciò quando parliamo di trasparenza usiamo una grande metafora per esprimere una certa idea di come dovrebbe essere un'istituzione (per esempio l'amministrazione pubblica) oppure un'associazione (per esempio un ente del Terzo Settore).

Può sembrare sorprendente l'uso, anche in testi legislativi, di una metafora per descrivere un modo di essere delle organizzazioni, pubbliche e private. Ma lo si può comprendere se si tiene conto che con l'espressione trasparenza si indica una "galassia", per così dire, di istituti e di norme che, complessivamente, delineano un modo di essere delle organizzazioni che per l'indeterminatezza dei suoi contenuti può essere indicato quasi soltanto con l'uso di una metafora.

La trasparenza di un'organizzazione non è dunque un istituto giuridico bensì un modo di essere (e di agire), un obiettivo che quella organizzazione deve raggiungere con vari mezzi, direttamente o indirettamente finalizzati alla sua realizzazione. Ma proprio perché la trasparenza riguarda il modo di essere delle

organizzazioni essa è suscettibile di diverse interpretazioni, derivanti a loro volta da diversi modi di intendere il ruolo di tali organizzazioni nella società ed il loro rapporto con i soggetti che la compongono, perché la trasparenza è un concetto eminentemente relazionale. Non a caso, del resto, il termine “trasparenza” ha la medesima radice *tr* di tanti altri termini che indicano il passaggio da un campo ad un altro: trasporto, trasferimento, traduzione, trasfusione, trasloco, travaglio, trapasso, tradimento e tanti altri ancora.

Nel caso della trasparenza sono le informazioni quelle che passano da un soggetto ad un altro, in seguito a ciò che letteralmente è un “guardare dentro” (*trans + inspicere*). Ma il fatto stesso che si “guardi dentro” fa supporre che vi sia un “dentro” e un “fuori”, separati da una barriera oltre la quale si guarda per acquisire delle conoscenze. Nel caso della trasparenza applicata all’amministrazione, per esempio, la barriera è rappresentata dal segreto amministrativo, che separa (*secretus*, da *secernere* = separare) le amministrazioni dai cittadini. Le informazioni segrete sono appunto informazioni “separate” dalle altre, escluse dalla normale circolazione delle informazioni.

Naturalmente ci sono anche barriere interne alle organizzazioni, pubbliche o private, a causa delle quali le informazioni non circolano o circolano con difficoltà persino fra le articolazioni di una medesima organizzazione. Vi è dunque un profilo della trasparenza che si potrebbe definire interno, per distinguerla da quello esterno, riguardante il rapporto fra le organizzazioni (pubbliche e private) e la società in cui esse operano.

Ovviamente c’è una relazione biunivoca fra trasparenza esterna ed interna, in quanto se le organizzazioni diventano più aperte nei confronti dei soggetti esterni ciò influisce positivamente anche sulla trasparenza interna, migliorando la circolazione delle informazioni fra le varie articolazioni di tali organizzazioni. E viceversa.

La trasparenza esterna è il profilo più problematico dal punto di vista teorico e pratico, soprattutto (ma non solo) perché l'aumento della trasparenza esterna è cruciale in termini di rafforzamento della democrazia nel nostro Paese, in quanto essa ha un ruolo fondamentale nel migliorare il rapporto fra organizzazioni (pubbliche e private) e cittadini.

### **3.2. Differenza fra pubblicità e trasparenza**

In particolare, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, vi è una strettissima connessione fra la concezione esterna della trasparenza amministrativa e l'idea che la democrazia non debba essere limitata alla sfera della politica, ma che anche l'amministrazione possa essere uno spazio pubblico nel quale realizzare forme di partecipazione, di controllo e, in generale, di democrazia. Ecco perché il ricorso insistente all'uso della metafora della trasparenza amministrativa segnala, indirettamente, proprio l'esigenza di una maggior democrazia complessiva, sotto forma di controllo del processo decisionale dell'amministrazione.

Il punto cruciale è infatti proprio quello del controllo sull'esercizio del potere amministrativo. In altri termini, chiedere che l'amministrazione sia trasparente è qualitativamente diverso dal chiedere che l'esercizio del potere amministrativo avvenga, in quanto potere pubblico, in pubblico.

Questo, ormai, è almeno in teoria universalmente accettato. Ma la pubblicità, intesa come conoscibilità, dell'azione amministrativa è solo una delle condizioni necessarie affinché possa aversi dall'esterno dell'amministrazione un controllo sull'esercizio del potere amministrativo.

Emerge qui la differenza fra trasparenza e pubblicità. Si ha infatti applicazione del criterio della pubblicità quando informazioni detenute dall'amministrazione vengono messe a disposizione di coloro che desiderano prenderne visione, su loro richiesta (diritto di accesso) o per iniziativa autonoma dell'amministrazione.

ne. Questo, tuttavia, non comporta necessariamente una maggiore trasparenza dell'amministrazione, come dimostra il caso dei bilanci comunali, il cui esser pubblici non aumenta realmente la trasparenza delle amministrazioni, essendo essi di fatto spesso incomprensibili per i cittadini. Le informazioni in essi contenute sono certamente pubbliche ma non servono o servono solo in misura minima ad assicurare la trasparenza di quella amministrazione.

In realtà quando si dice che l'amministrazione deve essere trasparente si dice qualcosa di più che non semplicemente che devono essere pubbliche le informazioni da essa detenute. La pubblicità è fondamentale, ma è solo il passaggio intermedio per uscire dal segreto e arrivare alla trasparenza.

Il segreto è infatti non conoscibilità, non conoscenza e quindi non comprensione. La pubblicità è conoscibilità, ma non necessariamente conoscenza. La trasparenza è insieme conoscenza e comprensione.

Una informazione pubblica è un'informazione conoscibile, ovvero è una potenziale fonte di conoscenza. Ma affinché si abbia il passaggio dalla pubblicità alla trasparenza è necessario il passaggio dalla conoscibilità alla conoscenza vera e propria, su cui può a sua volta fondarsi la comprensione.

Pertanto assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa vuol dire assicurare la conoscenza reale, vera, di tale attività, quella che consente la comprensione e di conseguenza anche il controllo. Se l'attività è segreta non può essere conosciuta. Se invece è pubblica, è conoscibile, ma non è detto sia anche conosciuta né che sia anche compresa. Solo quando si realizzano queste due ultime condizioni si ha veramente la trasparenza di quell'attività amministrativa e, dunque, la possibilità di un controllo sull'esercizio del potere che quell'attività comporta.

### **3.3. La trasparenza per controllare**

È evidente da quanto s'è detto che la trasparenza dell'amministrazione non è un fine ma un mezzo. In particolare, per quanto concerne il rapporto fra amministrazione e cittadini la trasparenza dell'amministrazione ha evidentemente finalità diverse a seconda del modello di amministrazione al cui interno tale rapporto si sviluppa.

Nell'ambito del modello da sempre dominante, quello bipolare tradizionale, il rapporto fra amministrazioni e amministrati è verticale, gerarchico, tendenzialmente autoritario e in molti casi anche potenzialmente lesivo degli interessi degli amministrati. E poiché finora sia la dottrina sia la giurisprudenza hanno affrontato la questione della trasparenza come se questo fosse l'unico tipo di rapporto che i cittadini possono avere con l'amministrazione, si comprende perché la trasparenza ha finito con l'acquistare soprattutto una valenza di controllo.

In questa prospettiva la trasparenza dell'amministrazione serve a consentire ai destinatari dell'azione amministrativa un controllo sull'esercizio di un potere pubblico, la cui legittimazione ultima sta alla fine proprio nel voto espresso da quegli stessi amministrati in quanto elettori.

Conoscibilità, conoscenza, comprensione, controllo: una volta usciti dal segreto, questi sono i passaggi in cui si concretizza la trasparenza amministrativa. In particolare, gli ultimi tre sono quelli che segnano la differenza fra pubblicità e trasparenza. Conoscenza vuol dire passare dalla possibilità di conoscere (la conoscibilità in cui consiste la pubblicità) alla acquisizione di informazioni e dati sulla realtà grazie alle quali il soggetto può "dare forma" e "ordine" a tale realtà. Comprensione vuol dire elaborazione, grazie alle informazioni di cui ci si è assicurati la conoscenza, di una interpretazione della realtà, di una visione del mondo. Controllo, infine, vuol dire esercizio della sovranità popolare anche nello spazio pubblico rappresentato dall'amministrazione.

In questa prospettiva la trasparenza dell'amministrazione, intesa come diritto a conoscere ma anche a comprendere ciò che si è conosciuto, acquista un ruolo fondamentale per lo sviluppo della democrazia in una società formata da cittadini che devono essere messi in grado di utilizzare le informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni per formarsi un'opinione, sulla base della quale poi operare delle scelte. E dunque se le amministrazioni non soltanto non facilitano la comprensione di tali informazioni ma, come di fatto accade, limitano il più possibile l'accesso ad esse, si assumono la responsabilità di rendere più difficile la formazione di un'opinione che, essendo basata sulla comprensione della realtà, sia anche razionalmente fondata. In altri termini, la mancanza di trasparenza amministrativa è un ostacolo allo sviluppo di una società pluralista, informata, democratica.

### **3.4. La trasparenza per collaborare**

Una delle conseguenze principali del cambiamento di paradigma, da bipolare a sussidiario, sta nel passare da un rapporto fra amministrazioni e cittadini fondato sulla separazione e la diffidenza, ad uno fondato sulla collaborazione e la cooperazione in vista di un obiettivo comune, l'interesse generale. La comunicazione, sotto questo profilo, ha un ruolo essenziale, perché consente non solo la condivisione delle informazioni necessarie ai soggetti pubblici e privati per poter operare insieme, ma soprattutto consente la condivisione di punti di vista, obiettivi, interpretazioni della realtà sulla base delle quali è poi possibile organizzare l'azione comune.

Tutta la relazione che si instaura fra i soggetti pubblici ed i cittadini attivi nell'ambito dell'amministrazione condivisa è infatti intessuta di comunicazione e si sviluppa unicamente grazie alla comunicazione: vi è innanzitutto la comunicazione dei cittadini rivolta all'amministrazione di cui chiedono il sostegno per prendersi cura di un bene comune, cui segue la comunicazione

dell'amministrazione ai cittadini per informarli delle modalità di tale sostegno, fino alla comunicazione fra i cittadini stessi per organizzare il proprio intervento ed a quella fra i vari uffici dell'amministrazione coinvolti nella gestione dei patti di collaborazione.

Nel modello di amministrazione fondato sul paradigma bipolare il rapporto fra i soggetti pubblici ed i destinatari della loro azione si concentra e si esaurisce in un provvedimento amministrativo (se si tratta di un'amministrazione di tipo autoritativo) o nell'erogazione di una prestazione o servizio (se si tratta di un'amministrazione di prestazione). Nel modello dell'amministrazione condivisa, fondato sul principio di sussidiarietà, il rapporto invece, una volta instaurato, continua e si sviluppa nel tempo, perché si tratta di un rapporto di collaborazione fra cittadini e amministrazioni, in cui entrambi i soggetti coinvolti sono protagonisti nella soluzione di un problema di interesse generale.

Per affrontare tale problema sia i soggetti pubblici sia i cittadini mettono in comune risorse di vario genere, instaurando una relazione che per essere efficace richiede durata nel tempo, fiducia reciproca, scambio di informazioni: in una parola, richiede che ci sia trasparenza, nel senso più ampio del termine.

Una trasparenza di tipo nuovo: né per difendersi, né per controllare, né per prendere decisioni insieme, ma per collaborare, cittadini e amministrazioni, alla soluzione di problemi che riguardano l'intera comunità.

### **3.5. La trasparenza nei patti di collaborazione**

Il Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni che Labsus da anni sta promovendo in tutta Italia contiene all'art. 3 del testo-tipo l'elenco dei principi cui devono ispirarsi i rapporti fra cittadini attivi e amministrazione nella co-progettazione dei patti di collaborazione.

Fra questi principi, tutti ugualmente rilevanti, si sottolinea in questa sede soprattutto il principio della trasparenza, intesa

come “lo strumento principale per assicurare l'imparzialità nei rapporti con i cittadini attivi e la verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti” (Art. 3, *lett. b*).

La trasparenza assume nell'amministrazione condivisa un ruolo molto diverso da quello che le viene attribuito nel modello tradizionale di amministrazione, in cui è concepita come strumento mediante il quale coloro che stanno nella “Piazza” possono vedere cosa combinano gli abitanti del “Palazzo”, per usare la metafora coniata dal Guicciardini e poi ripresa da Pasolini, ovvero detto in altro modo i governati possono controllare l'esercizio del potere da parte dei governanti, anche grazie all'esercizio dell'accesso civico.

Nei patti di collaborazione invece la trasparenza è in orizzontale, serve a tutti i cittadini per verificare da un lato “l'imparzialità nei rapporti dell'amministrazione con i cittadini attivi”, cioè nella stipula e nella gestione dei patti di collaborazione, dall'altro per assicurare la “verificabilità delle azioni svolte e dei risultati ottenuti” da parte dei cittadini attivi. È una trasparenza concepita come strumento per un controllo diffuso da parte dell'intera comunità sugli interventi svolti dai cittadini attivi su beni che, essendo pubblici, sono di tutti ed a cui tutti sono quindi giustamente interessati, anche dal punto di vista dei risultati in termini di miglioramento della qualità dei beni comuni.

Nel caso dei patti di collaborazione non è ipotizzabile l'esercizio del diritto di accesso ai documenti riguardanti la co-progettazione e poi la realizzazione del patto per il semplice motivo che nei patti la trasparenza è completa, tutte le informazioni riguardanti il patto e il suo svolgimento sono messe a disposizione di chiunque voglia accedervi e quindi non c'è bisogno di chiederli. Nell'amministrazione condivisa, al contrario di quanto accade nell'amministrazione tradizionale, fra amministrazione e cittadini, alleati nel cercare soluzioni ai problemi della comunità, non vi sono, né vi possono essere, segreti di sorta.

Inoltre, la trasparenza dei patti di collaborazione è anche garanzia della loro apertura a nuove collaborazioni, in attuazione del principio di *inclusività e apertura*, che prevede che in qualsiasi momento altri cittadini interessati possano dare il proprio contributo aggregandosi alle attività di cura dei beni comuni regolate da un patto.

Il Regolamento-tipo sviluppa ulteriormente il principio della trasparenza nell'art. 5, lett. g), che dispone che i patti di collaborazione debbano prevedere “le misure di *pubblicità* del patto e le modalità di *documentazione* delle azioni realizzate, del monitoraggio e della valutazione, della *rendicontazione delle risorse* utilizzate e della *misurazione dei risultati* prodotti dal patto”, nonché soprattutto nell'art. 16, significativamente intitolato *Comunicazione di interesse generale* (e non *Comunicazione pubblica*) perché l'obiettivo della comunicazione dell'amministrazione condivisa è un interesse generale, la promozione dei valori della società della cura e, in particolare, della cura condivisa dei beni comuni.

In questa prospettiva il Regolamento attribuisce al Comune alcuni compiti essenziali in materia di comunicazione, affermando alcuni principi. In primo luogo che il Comune, al fine di favorire il progressivo radicamento dell'amministrazione condivisa, utilizza tutti i canali di comunicazione a sua disposizione per informare sulle opportunità di partecipazione alla cura, alla rigenerazione ed alla gestione condivisa dei beni comuni, prevedendo anche la realizzazione di un'area dedicata nel portale del Comune. In secondo luogo che l'attività di comunicazione mira in particolare a:

- consentire ai cittadini di acquisire maggiori informazioni sull'amministrazione condivisa, anche arricchendole grazie alle diverse esperienze realizzate;
- favorire il consolidamento di reti di relazioni fra gruppi di cittadini, per promuovere lo scambio di esperienze e di strumenti;

- mappare i soggetti e le esperienze di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni, facilitando ai cittadini interessati;
- individuazione delle situazioni per cui attivarsi.

Naturalmente non solo il Comune, ma anche i cittadini attivi possono svolgere attività di comunicazione di interesse generale usando tutti gli strumenti a loro disposizione, dalle bacheche di quartiere, alle web radio, ai social network. Anzi, l'esperienza insegna che la comunicazione svolta dai cittadini nei confronti degli altri cittadini è particolarmente efficace e convincente.

PARTE SECONDA

**GLI STRUMENTI DELLA  
TRASPARENZA NEL  
TERZO SETTORE**



## CAPITOLO 4

# Privacy e limiti della trasparenza nel terzo settore

Chiara Meoli

### 4.1. Premessa

Accade di frequente che trasparenza e *privacy* siano percepiti come concetti contrapposti.

Eppure, la trasparenza delle informazioni è tra i principi cardine della disciplina sulla protezione dei dati personali. Ciascun soggetto ha infatti il diritto di essere informato sul trattamento dei propri dati sia prima dell'inizio del trattamento medesimo, attraverso l'informativa prevista dall'art. 13 del Regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>1</sup>, sia nel corso del medesimo, mediante la possibilità di accedere ai propri dati e controllarne l'utilizzo attraverso l'esercizio dei diritti previsti dall'art. 15 dello stesso Regolamento.

Presupposto necessario per l'esercizio della propria autodeterminazione informativa (ossia per l'adozione di scelte consapevoli

---

<sup>1</sup> Regolamento 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 5 maggio 2016, su cui v. C. Colapietro, *I principi ispiratori del Regolamento UE 2016/679 sulla protezione dei dati personali e la loro incidenza sul contesto normativo nazionale*, in *Federalismi*, 2018.

sull'uso dei propri dati) è dunque la trasparenza: l'art. 5, par. 1, lett. a) del Regolamento sopra citato esplicita proprio tale principio e prevede che i dati personali siano “trattati in modo lecito, corretto e trasparente nei confronti dell'interessato”.

In questo senso, trasparenza e diritto alla *privacy* sostanziano diritti tutt'altro che antitetici, risultando anzi complementari: difatti la loro azione combinata permette sia di preservare la libertà dei soggetti interessati da possibili abusi sia di favorire la loro libera partecipazione attraverso l'informazione sull'azione posta in essere, celando però gli aspetti della propria vita privata che, se rivelati, potrebbero potenzialmente condurre a conseguenze indesiderate e talvolta discriminatorie.

In generale, la trasparenza non va considerata un valore assoluto, ma soggetto al necessario bilanciamento con altri diritti e valori costituzionali. In questo senso, solo delimitando normativamente le sfere di possibile interferenza tra la disciplina della trasparenza e quella di altri diritti (come in materia di protezione dei dati personali) è possibile realizzare, in sede di concreta applicazione, l'esatto equilibrio tra i valori che esse riflettono.

Lo “statuto” della trasparenza per gli enti del Terzo settore risulta oggi fortemente differenziato e abbastanza frastagliato. Difatti, oltre alla disciplina generale della registrazione nel Registro unico nazionale del Terzo settore (o nel registro delle imprese)<sup>2</sup>, nell'ambito delle diverse previsioni normative in materia rilevano molteplici e differenti fattori, quali, ad esempio, la qualifica assunta all'interno del Terzo settore, le dimensioni dell'ente, la

---

<sup>2</sup> Su cui v. F. Bosetti, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in *Il Codice del Terzo settore*, M. Gorgoni (a cura di), Pisa, 2018, pp. 319 ss.; A. Lombardi, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, in A. Fici (a cura di), Napoli, 2018, pp. 223 ss.; E. Vivaldi, *Il Registro nazionale del Terzo settore*, in «Non Profit», 3, 2014, pp. 171 ss.

presenza di rapporti con la P.A, l'attività di interesse generale svolta e il fine perseguito<sup>3</sup>.

Di certo, tali “statuti” differenziati non possono essere valutati *a priori* del tutto negativamente, soprattutto considerato che tale differenziazione può sostanziare, di fatto, uno strumento di valorizzazione delle peculiarità di ciascun ente.

Nondimeno, la mancanza di un “disegno” complessivo unitario e organico della disciplina della trasparenza per gli enti del Terzo settore mal si coniuga con il *corpus* normativo completo e articolato dettato a tutela della *privacy* a livello nazionale ed europeo.

Se infatti la previsione di un obbligo normativo di trasparenza è suscettibile di generare conflitti con diritti e interessi diversi, è evidente che l'auspicato ed esatto bilanciamento tra gli stessi passa necessariamente per l'esistenza di sistemi normativi diversi ma parimenti ordinati e organici. In questo senso, alla disciplina tanto articolata e pervasiva dettata a livello nazionale ed europeo a tutela della *privacy* dovrebbe corrispondere (ed esservi coordinata) un'adeguata normativa sugli obblighi di trasparenza a carico degli enti del Terzo settore egualmente completa e ordinata. In altre parole, l'opportuno bilanciamento tra il diritto alla riservatezza e il diritto alla trasparenza risulta potersi effettivamente raggiungere – per gli enti del Terzo settore, come per ogni altro ente di diritto privato e per gli enti pubblici – tramite previsioni normative adeguate e concorrenti nel rendere la costrizione dell'uno proporzionata e funzionale alla tutela dell'altro.

Ciò premesso, nelle pagine che seguono si offrirà dapprima un rapido e sommario *excursus* relativo alla nascita e all'evoluzione della *privacy*, poi una rassegna essenziale degli obblighi

---

<sup>3</sup> Sul punto v. ampiamente L. Gori, *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti*, Paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Dipartimento di Management e Diritto, Università degli studi di Roma “Tor Vergata”, pp. 6 ss.

di trasparenza vigenti per gli enti del Terzo settore; seguiranno alcune considerazioni relative al loro (necessario, ma complesso) bilanciamento, assumendo sin d'ora, quale monito generale, le indicazioni della Corte costituzionale per cui “la tutela di nessun diritto non può assumere un valore assoluto”<sup>4</sup>.

#### **4.2. La tutela della riservatezza come diritto fondamentale della persona. Un inquadramento generale**

Il concetto di *privacy* risulta oggi inscindibilmente legato a quello del diritto alla protezione dei dati personali, il quale, negli ultimi anni, ha trovato piena consacrazione all'interno di testi normativi a livello nazionale e internazionale<sup>5</sup>. L'identificazione del diritto alla *privacy* con il “diritto alla protezione dei dati personali” è difatti il punto di approdo di una lunga evoluzione concettuale che, nelle sue varie tappe, ha arricchito di implicazioni e significati nuovi e ulteriori un concetto – quello della *privacy*, appunto – che si è caratterizzato, e che si caratterizza ancora oggi, per la sua incessante mutevolezza contenutistica<sup>6</sup> e per la capacità di racchiudere in sé una serie di esigenze multiformi<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Così Corte cost., sent. n. 85 del 2013. A corollario di questa affermazione, S. Scagliarini, *In tema di privacy: virtù e vizi della cultura giuridica*, in «Ars Interpretandi», 1, 2017, pp. 49-66 ritiene che quando si procede a bilanciare il diritto alla riservatezza con il diritto alla trasparenza sia necessario adottare alcune “regole”.

<sup>5</sup> Cfr. L. Miglietti, *Profili storico-comparativi del diritto alla privacy*, in *www.diritticomparati*, 4 dicembre 2014.

<sup>6</sup> L'esigenza di adeguare gli strumenti a tutela della *privacy* all'incessante sequenza di innovazioni tecnologiche, economiche e sociali è sottolineata nell'analisi di S. Nizer, *Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali*, Padova, 2006, p. 76, il quale, inoltre, sollecita la formulazione di regole aggiornate alle evoluzioni della *privacy*, nonché un ruolo rafforzato degli organismi di garanzia.

<sup>7</sup> Al riguardo, secondo S. Rodotà, *La privacy tra individuo e collettività*, in *Politica del diritto*, 1974, p. 551, «esiste una costante relazione tra mutamenti delle tecnologie delle informazioni e mutamenti del concetto di *privacy* che è,

In origine, il diritto alla *privacy* coincideva con il concetto (di matrice statunitense) “right to be let alone”, che attribuiva all’individuo il diritto di godere di una sfera privata e protetta dall’intrusione altrui. Una concezione, questa, che ha progressivamente trovato spazio all’interno del mondo giuridico europeo e ha dominato fino al momento in cui le esigenze di una società ormai tecnologicamente avanzata non ne hanno richiesto una ridefinizione<sup>8</sup>.

Dopo un lungo processo di riconoscimento e di affermazione, l’iniziale “diritto ad essere lasciati soli” si è difatti trasformato nel “diritto alla protezione dei dati personali”, il quale assurge oggi a diritto fondamentale della persona sia all’interno del sistema giuridico europeo che all’interno di quello nazionale<sup>9</sup>.

Il legislatore europeo, con la direttiva 95/46/CE relativa al trattamento dei dati personali, ha difatti previsto un’espressa e articolata disciplina al fine di tutelare le informazioni personali di ciascun individuo, fissando uno *standard* comune di tutela che gli Stati europei sono obbligati a rispettare. I principi della direttiva sono stati successivamente trasposti nell’art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (c.d. Carta di Nizza), il primo documento internazionale di tutela dei diritti umani che

---

infatti, un concetto soggettivo e variabile in funzione dei soggetti, dei momenti storici, dei luoghi».

<sup>8</sup> Il significato originario di *privacy* è di fatto mutato nel tempo: dalla semplice tutela della vita privata al diritto di compiere libere scelte. Come evidenziato da S. Rodotà nel discorso tenuto in qualità di Presidente del Garante per la protezione dei dati personali, nel giorno della presentazione della relazione sull’attività del Garante per l’anno 2001 (8 maggio 2002), tendono oggi a prevalere definizioni funzionali di *privacy*. Punto fondamentale diviene infatti la possibilità di non perdere il controllo sulle informazioni riguardanti l’interessato, controllo essenziale per «evitare che i molti benefici della società dell’informazione, le opportunità di partecipazione che essa offre, vengano sopraffatti da interessi particolari, o vanificati da usi impropri o mancati aggiornamenti delle grandi banche dati».

<sup>9</sup> Cfr. S. Rodotà, *Introduzione*, in D. Lyon, *L’occhio elettronico. Privacy e filosofia della sorveglianza*, Milano, 2002, XI.

contiene una disposizione *ad hoc* sull'argomento. Nello specifico, la Carta, oltre a riconoscere il più generico diritto alla vita privata, tutela in modo specifico ed espresso il diritto alla protezione dei dati personali, conferendogli così piena autonomia giuridica<sup>10</sup>.

Nell'ordinamento giuridico italiano il dibattito relativo al tema della *privacy* ha preso le mosse negli anni Cinquanta del secolo scorso quando, a ridosso della riforma del codice civile, sul tema del diritto alla riservatezza si sviluppò un ampio dibattito dottrinale che inquadrò il diritto in questione nel più generale contesto dei diritti della personalità, a fronte della mancanza di una norma esplicita e di portata generale che si ponesse a fondamento giuridico del diritto<sup>11</sup>. Diverse sono state le argomentazioni e le teorie sull'esistenza o meno di un autonomo diritto alla riservatezza, alcune propense altre riluttanti ad accogliere l'idea di un

---

<sup>10</sup> Art. 8 Carta dei diritti dell'Unione europea: 1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. 3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

<sup>11</sup> diritto alla protezione dei dati personali si delinea, così, come un diritto nuovo e autonomo che si differenzia dal diritto alla riservatezza. Sul punto si rinvia a S. Rodotà, *ult. op. cit.*, il quale sottolinea che «nel diritto al rispetto alla vita privata e familiare si manifesta soprattutto il momento individualistico, il potere si esaurisce sostanzialmente nell'escludere interferenze altrui: la tutela è statica e negativa. La protezione dei dati, invece, fissa regole ineludibili sulle modalità del trattamento dei dati, si concretizza in poteri di intervento: la tutela dinamica segue i dati nella loro circolazione [...] la tutela non è più soltanto individualistica, ma coinvolge una specifica responsabilità pubblica».

<sup>11</sup> Il riconoscimento del diritto alla riservatezza all'interno del nostro ordinamento giuridico non è stato affatto semplice e immediato. Per una attenta ricostruzione del dibattito che ha animato la dottrina a partire dai primi decenni del Novecento v. S. Niger, *Le nuove dimensioni della privacy*, cit., pp. 39 ss.

diritto alla riservatezza come situazione giuridica soggettiva in cui potessero trovare rilevanza i tanti aspetti della vita privata<sup>12</sup>.

A livello nazionale, nel lungo *iter* evolutivo del diritto alla *privacy* un ruolo cruciale è stato sicuramente svolto dalla giurisprudenza, che, a fronte dell'incertezza dottrinale e del silenzio del legislatore, ha riconosciuto la valenza giuridica delle esigenze di tutela della vita privata, sollecitando il legislatore nazionale ad abbandonare il suo stato di inerzia e ad attivarsi per garantire piena ed effettiva tutela al diritto alla *privacy*.

Tra le pronunce più rilevanti sull'argomento devono menzionarsi, in particolare, quelle relative al caso Caruso, al caso Petacci e quella concernente la vicenda di Soraya<sup>13</sup>.

In particolare, rispetto al caso Caruso<sup>14</sup> e da quello Petacci<sup>15</sup> nei quali i giudici si sono attestati su posizioni incerte rivelando un atteggiamento oscillante sull'esigenze di riservatezza, con il caso Soraya<sup>16</sup> – vero e proprio *leading case* in materia – il diritto alla riservatezza ha ottenuto pieno riconoscimento dalla giuri-

---

<sup>12</sup> Cfr. A. De Cupis, *Teoria generale, diritto alla vita e all'integrità fisica, diritto sulle parti staccate dal corpo e sul cadavere, diritto alla libertà, diritto all'onore e alla riservatezza*, Milano, 1959; A. Ravà, *Istituzioni di diritto privato*, Padova, 1938; F. Carnelutti, *Il diritto alla vita privata*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1955; G. Giampiccolo, *La tutela giuridica della persona umana e il c.d. diritto alla riservatezza nel quadro dei diritti della personalità*, in «Rivista di diritto civile», 1963.

<sup>13</sup> Il caso riguardava una delle controversie instaurate dalla principessa Soraya Esfandiari contro alcuni giornali che avevano pubblicato delle fotografie realizzate con teleobiettivo che la ritraevano in atteggiamenti intimi con un uomo nelle mura della sua abitazione.

<sup>14</sup> Cass., 22 dicembre 1956, n. 4487, in «Rivista di diritto industriale», 1962, II, con nota di R. Franceschelli.

<sup>15</sup> Cass., 20 aprile 1963, n. 990, in «Rivista di diritto industriale», 1963, II, con nota di C.E. Traverso; in «Rivista di diritto civile», 1963, II, con nota di A. Torrente, in *Temi*, con nota di A. Candian; in *Il Foro italiano*, I, con nota di A. De Cupis.

<sup>16</sup> Cass., 27 maggio 1975, n. 2129, in *Il Foro italiano*, 1976, I, p. 2895.

sprudenza italiana. Nella pronuncia, infatti, è stato identificato un duplice fondamento (l'uno implicito e l'altro esplicito) del diritto in esame. Quello implicito è stato individuato «in quel complesso di norme ordinarie e costituzionali che, tutelando aspetti peculiari della persona, nel sistema dell'ordinamento sostanziale, non possono non riferirsi anche alla sfera privata di essa». Quello esplicito, invece, «in tutte quelle norme, contenute in modo particolare in leggi speciali, nelle quali si richiama espressamente la vita privata del soggetto o addirittura la riservatezza»<sup>17</sup>.

Il caso Soraya, se ha di fatto dissolto i dubbi riguardo l'esistenza di un autonomo diritto alla riservatezza nel nostro ordinamento giuridico, ha in più fatto emergere l'opportunità di offrire una definizione elastica di riservatezza in quanto le esigenze degli ambienti, delle zone e dei tempi ne rivelavano una chiara duttilità di contenuti.

Peraltro, con l'avvento e la diffusione degli elaboratori elettronici in grado di raccogliere, conservare e trasmettere informazioni in tempi brevissimi, la nozione di *privacy* ha inevitabilmente assunto una nuova e più attuale dimensione<sup>18</sup>. Il “diritto a essere

---

<sup>17</sup> A supporto della decisione sono state richiamate diverse disposizioni costituzionali (artt. 2, 3, 14, 15, 27, 29 e 41 Cost.) e alcune normative internazionali (Dichiarazione dei diritti dell'ONU, risoluzione dell'ONU del 16 dicembre 1966 n. 220, Convenzione europea, risoluzione n. 428 del 1970 dell'Assemblea del Consiglio d'Europa). Al riguardo, giova ricordare che detta importante pronuncia, insieme ad altri precedenti orientamenti propensi a riconoscere un generale diritto alla riservatezza, è stata preceduta da una sentenza della Corte costituzionale in cui veniva affermato che tra i diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 Cost., insieme al diritto all'onore, al decoro e alla reputazione, rientrasse anche il diritto alla intimità e alla riservatezza. Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 38 del 1973, n. 38 su cui v. G. Arieta, *Una nuova impostazione dei rapporti tra informazione e tutela della vita privata?* In *Temì*, 1974; G. Pugliese, *Diritto all'immagine e libertà di stampa*, in *Giur. cost.*, 1973.

<sup>18</sup> Cfr. S. Rodotà, *Privacy e Costituzione della sfera privata. Ipotesi e prospettive*, in *Politica del diritto*, 1991.

lasciati soli” ha effettivamente lasciato il posto al “diritto alla protezione dei dati personali”, quale strumento idoneo a “contrastare il potere informatico”<sup>19</sup> decidendo se, come e in quale misura le informazioni che lo riguardano possano essere utilizzate ed eventualmente trasmesse ad altri. In questo senso, il diritto alla *privacy* è concepito come strumento attuativo della c.d. autodeterminazione informativa in forza del quale ogni individuo ha il diritto di decidere quali informazioni portare a conoscenza altrui e quali no<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. R. Pardolesi (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, Milano, 2003, p. 12, che descrive il potere informatico come «una versione tristemente tangibile del Grande Fratello di orwelliana memoria, in grado di conoscere e condizionare la persona anche nei più profondi e segreti aspetti della sua vita privata, un timore tutt’altro che infondato». Cfr. anche S. Niger, *Le nuove dimensioni della privacy*, cit., 74, il quale rileva che «i rischi per la privacy crescono fortemente quando si entra nella dimensione di Internet: da qui nascono una serie di interrogativi e problemi sul rapporto tra tutela della persona e libero flusso delle informazioni».

<sup>20</sup> Come noto, il tema del diritto alla autodeterminazione si presenta alquanto complesso e per molti aspetti “divisivo”, sia in dottrina che in giurisprudenza, atteso l’indubbio legame che, in qualsiasi regime politico, unisce l’individuo alla società nel quale egli realizza la propria personalità. In questa sede, il riferimento è esclusivamente al concetto di autodeterminazione che la Corte costituzionale ha elaborato proprio in materia di *privacy*, nello specifico con riferimento al consenso informato laddove ha affermato che «la circostanza che il consenso informato trova il suo fondamento negli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione pone in risalto la sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello alla autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all’art. 32, secondo comma, della Costituzione». Cfr. Corte cost., sent. n. 438 del 2008. Con la sent. n. 253 del 2009 la Corte ha poi ribadito il proprio orientamento. Per una ricostruzione delle problematiche

Nel contesto nazionale italiano il riconoscimento del diritto alla *privacy* come diritto fondamentale della persona umana – si è detto – è di fatto avvenuto sul piano giurisprudenziale in assenza di un esplicito riferimento costituzionale<sup>21</sup>. Ciò anche grazie all’adesione a una lettura “aperta” dell’art. 2 della Costituzione<sup>22</sup>. Tale disposizione – in forza del quale «La Repubblica garantisce i diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» – si pone infatti quale clausola generale di tutela (essenziale) della persona umana e di tutti quei diritti che, pur non essendo “formalmente” riconosciuti nell’ordinamento giuridico, si impongono allo stato attuale come diritti fondamentali ed inviolabili della persona<sup>23</sup>. Tra questi diritti è d’obbligo annoverare anche il diritto alla *privacy*.

Questa rilevante connotazione del diritto in questione non è certamente sfuggita al legislatore italiano, che si è recentemente dotato di un’articolata e dettagliata disciplina in materia con il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (“Codice sulla protezione dei dati

---

che attengono al tema dell’autodeterminazione in senso ampio, cfr., tra gli altri, L. Antonini, *L’autodeterminazione nel sistema dei diritti costituzionali*, in AA.VV., *Autodeterminazione. Un diritto di spessore costituzionale?*, Torino, 2012 e A. Papa, *La problematica tutela del diritto all’autodeterminazione informativa nella big data society*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 17 aprile 2020.

<sup>21</sup> Cfr. M. Filice, *Privacy e trasparenza: spunti di riflessione sul bilanciamento*, in *Ratio iuris*, 2018.

<sup>22</sup> V., per tutti, A. Barbera, *Commento all’art. 2*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978.

<sup>23</sup> T.A. Auletta, *Riservatezza e tutela della persona*, Milano, 1978, 42 e 43 afferma che «l’art. 2 avrebbe il compito di garantire costituzionalmente tutti quegli aspetti che, in un determinato momento storico, in base ad una interpretazione evolutiva della Costituzione, il diritto inviolabile può assumere, in vista di una completa tutela. In tal modo si realizza il fine, proprio dell’ordinamento, di proteggere in maniera efficace la persona umana».

personali”), ove è stata semplificata e armonizzata tutta la normativa vigente in materia di protezione dei dati personali<sup>24</sup>.

Tale strumento è stato largamente atteso<sup>25</sup>. Difatti, nel 1996, contestualmente alla legge fondamentale in materia (l. n. 675), fu approvata un’articolata legge delega (l. n. 676)<sup>26</sup>, avente lo scopo

---

<sup>24</sup> Peraltro, la denominazione convenzionale “Codice in materia di protezione dei dati personali” è particolarmente significativa, dato che il testo sembra aver realizzato l’ambizioso proposito di dare alla materia un’architettura sistematica rigorosa, che necessariamente ha comportato delle scelte precise sui principi fondamentali, primo fra tutti quello di tradurre in una norma positiva l’esistenza del diritto della persona alla propria autodeterminazione informativa (art. 1).

<sup>11</sup> Codice si compone di tre parti: a) le disposizioni generali riguardanti le finalità della legge ed i principi che ne sorreggono l’impianto, unitamente alle definizioni degli istituti nuovi inseriti per la prima volta della legge nell’ordinamento giuridico italiano, nonché la disciplina generale, distinta a seconda che si tratti di soggetti pubblici o privati, valevole per chiunque voglia porre in essere un trattamento di dati personali; b) le disposizioni particolari per specifici trattamenti, ad integrazione o in deroga alle disposizioni contenute nella parte generale; c) le disposizioni che prevedono gli strumenti di tutela a disposizione dell’interessato nonché il sistema sanzionatorio penale e amministrativo.

<sup>25</sup> Cfr. A. Cerri, voce *Riservatezza (diritto alla)*, III. *Diritto costituzionale*, in «Enc. giur.», XXVII, Roma, 1995, *ad vocem*. Sul trattamento dei dati personali, negli ultimi più recenti l’attività legislativa è stata piuttosto intensa. Una attività legislativa che, a partire dalla l. n. 675/1996 (istitutiva, tra l’altro, di una Autorità di garanzia specificamente rivolta alla protezione dei dati personali), si è dipanata attraverso successivi interventi statali (il riferimento va, in particolare, al citato d.lgs. n. 196/2003) ed anche, sia pure in misura meno incisiva, in ragione del riparto competenziale, dei legislatori regionali (si pensi, ad esempio, alla l. Emilia-Romagna n. 11/2004, recante “Sviluppo regionale della società dell’informazione”, oggetto di scrutinio di costituzionalità nel giudizio concluso con la sent. n. 271/2005).

<sup>26</sup> Su cui v., tra gli altri, G. Alpa, *La disciplina dei dati personali. Note esegetiche sulla l. n. 675/1996 e successive modifiche*, Roma, 1998 e, più ampiamente, E. Giannantornio, G. Losano, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *La tutela dei dati personali. Commentario alla l. n. 675/1996*, Padova, 1999.

di integrare e adeguare la prima alle necessità via via emergenti dalla sua applicazione pratica, anche alla luce degli interventi di fonte comunitaria<sup>27</sup> e internazionale<sup>28</sup>. Gli interventi correttivi e integrativi nel corso degli anni sono stati numerosi<sup>29</sup>, compor-

---

<sup>27</sup> Il riferimento è, tra gli altri, al lavoro di P. Pallaro, *Libertà della persona e trattamento dei dati personali nell'Unione europea*, Milano, 2002. Con riferimento al diritto comparato cfr. E. Stefanini, *Dati genetici e diritti fondamentali: profili di diritto comparato ed europeo*, Padova, 2008. In particolare, nello studio di B.S. Markesinis (a cura di), *Protecting privacy*, Oxford, 1999 l'argomento è trattato relativamente ai seguenti paesi: Germania, Francia, Italia, Stati Uniti d'America.

<sup>28</sup> V. F. De Resta (a cura di), *La tutela dei dati personali nella società dell'informazione*, Torino, 2009 e P. Carey, *Data protection: a practical guide to UK and EU law*, Oxford, 2009

<sup>29</sup> Difatti la l. n. 676/1996 era una legge organica che affrontava il tema della tutela dei dati personali in modo generale, senza entrare nella specificità dei diversi settori trattati. Per questa ragione, la fase di prima applicazione della norma aveva sollevato non pochi problemi di attuazione pratica: difatti, non tutti i principi generali contenuti nella l. n. 675/1996 risultavano di immediata applicazione nei diversi contesti. Siffatto problema aveva sensibilizzato il legislatore del 1996 che, per l'appunto, aveva promulgato, insieme alla l. n. 675, la l. "gemella" n. 676, con cui si delegava il Governo a emanare un corpo di norme di settore e gli adeguamenti legislativi che si fossero resi necessari a seguito dell'esperienza tratta dalla prima fase di applicazione della legge. La data di scadenza della delega aveva subito una serie di differimenti, conferendo al Governo il potere di emettere norme di settore (per i quali la delega non era stata ancora esercitata) e interventi correttivi entro il 31 dicembre 2001 (in particolare, la l. n. 675 ha registrato nove interventi modificativi o integrativi prima dell'adozione del Codice) e di adottare un testo unico delle norme a tutela dei dati personali entro il 31 dicembre 2002 (secondo il disposto della l. n. 127/2001), successivamente prorogato al 30 giugno 2003 (*ex art.* 26 l. n. 14/2003). Dunque non sorprende la notevole quantità di disposizioni sparse, di varia origine e rango, che hanno costellato il mondo della *privacy* in questi ultimi anni. Si è trattato di una serie di norme, talvolta incoerenti e di natura transitoria, che sono andate sovrapponendosi nel tempo, dettate da esigenze di volta in volta considerate primarie, in termini di urgenza e di meritevolezza. In questo senso, il d.lgs. n. 196/2003 è il frutto di una duplice esigenza: il

tando una crescita incontrollata dei dati normativi, che spesso ha disorientato l'interprete e gli operatori pratici. Dunque il merito del Codice è stato anzitutto quello di mettere ordine nella normativa, oltre quello di dare sistematicità a una materia complessa e di applicazione trasversale.

Il Codice assegna un rilievo maggiore ai diritti e alle libertà fondamentali della persona, in cui il diritto che il soggetto ha di autodeterminare gli ambiti e le modalità di circolazione delle informazioni che lo riguardano assume un rilievo centrale rispetto ai diritti classici della riservatezza e dell'identità personale, nel senso che il primo ha ad oggetto lo strumento che più direttamente può conformare ma anche ledere i secondi, ossia l'informazione personale.

In altri termini, mentre la l. n. 675/1996 poneva al centro del sistema gli adempimenti formali dell'informativa del consenso e della notificazione al Garante e le stesse modalità di esercizio dei diritti<sup>30</sup>, il d.lgs. n. 196/2003 privilegia gli aspetti di garanzia della persona, che, rispetto ai dati che la riguardano appunto come persona, ha la possibilità di effettuare un controllo immanente ed indefettibile. Sicché, nell'economia generale del nuovo strumento legislativo, diventano centrali sia le situazioni giuridiche soggettive connesse al proposito o all'attuazione di un "trattamento", sia gli strumenti di tutela utilizzabili in caso di lesione di tali situazioni soggettive<sup>31</sup>. In questo senso, le "regole generali per il trattamento dei dati" costituiscono semplicemente il punto di equilibrio, individuato dal legislatore, tra l'interesse individuale al controllo del dato e l'interesse collettivo alla circolazione delle informazioni. Dunque nell'impianto generale viene assegnato un

---

riordino di una normativa cresciuta in modo magmatico e il primo bilancio (e "nuovo inizio") dopo sette anni di applicazione ed esperienza.

<sup>30</sup> Cfr. U. De Siervo, *La nuova legislazione sulla tutela della riservatezza*, in *Orientamenti sociali*, 1997, pp. 93 ss.

<sup>31</sup> Cfr. G.P. Cirillo (a cura di), *Il Codice sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2004.

ruolo prevalente al procedimento di “trattamento”, alle situazioni soggettive da esso generate e ai rimedi contro le “devianze” del titolare rispetto alle regole prefissate.

In definitiva, il Codice ha fissato un “diritto settoriale”, un micro-sistema legislativo, che riflette un preciso ambito tecnico-economico, in cui quel sapere è fruibile e quel diritto è applicabile. A tale opera di “codificazione” è inoltre conseguita una riduzione quantitativa e significativa delle norme di settore in vigore, essendo essa strettamente legata all’abrogazione delle stesse. Inoltre, limitando gli inconvenienti dovuti alla sedimentazione, alla dispersione e all’inflazione delle norme, la stessa codificazione sostanzia un fattore importante di sicurezza giuridica nonché un mezzo utile per migliorare la qualità dei testi attraverso l’adozione di terminologie più adatte e l’eliminazione di disposizioni implicitamente abrogate, incostituzionali o non convenzionali.

### 4.3. Dalla *privacy* alla trasparenza

La *privacy*, nelle sue molteplici sfaccettature, risulta dunque pienamente tutelata sia a livello nazionale che sovranazionale. È un concetto poliedrico e in costante evoluzione risentendo dei continui mutamenti sociali, culturali e, soprattutto, tecnologici<sup>32</sup>.

Ad esso si è soliti vedere contrapposto il diritto alla trasparenza, sebbene quest’ultima non rappresenti un’istanza antinomica rispetto alla *privacy*, trattandosi, in generale, di due principi entrambi essenziali per la vita democratica di uno Stato e che nell’ordinamento italiano e in quello europeo hanno subito una parallela (anche se non analoga) evoluzione, contribuendo, peraltro, a rafforzare il sistema democratico<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. C. Della Giustina, *Alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra principio di trasparenza e tutela della riservatezza*, in «Nomos», 1, 2020.

<sup>33</sup> Cfr. C. Colapietro, *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla privacy*, in *Federalismi*, 13 maggio 2020.

Eppure, la normativa sulla trasparenza comporta dei rischi per quanto riguarda la sfera di riservatezza dei singoli individui, dal momento che rendere pubblici o conoscibili determinati atti potrebbe incidere in maniera effettiva sul diritto alla *privacy* di taluni soggetti interessati dagli stessi atti e, per questo motivo, in tutte le fonti da cui deriva la disciplina sulla trasparenza nell'ordinamento italiano c'è una forte attenzione all'aspetto della tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali<sup>34</sup>.

Nell'ordinamento italiano, la nozione di trasparenza è stata molto approfondita con riguardo alla pubblica amministrazione<sup>35</sup>. Minore attenzione, invece, è stata dedicata alla nozione di trasparenza con riferimento agli enti aventi natura integralmente privata e, quindi, agli enti del Terzo settore<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. D. Piccione, voce *Riservatezza (disciplina amministrativa)*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, 2015, pp. 731-742.

<sup>35</sup> Per una recente e completa ricostruzione della disciplina della trasparenza amministrativa in Italia, con utili spunti di riflessione anche per quanto riguarda alcuni ordinamenti stranieri cfr. A. Corrado, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, 2018. La letteratura sui rapporti tra trasparenza e *privacy* nell'ordinamento italiano è molto vasta: v., *ex plurimis*, D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"*, in *Federalismi*, n. 10/2018; C. Colapietro, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016; L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014; F. Patroni Griffi, *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi*, n. 8/2013; P. Canaparo, *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il diritto alla conoscibilità dell'azione amministrativa*, in *Giustamm*, 2013; F. Merloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI Milano, 2006.

<sup>36</sup> Cfr. V. Varone, *La trasparenza fuori dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 tra giungla disordinata e universi paralleli*, in *Federalismi*, 21 aprile 2021.

In generale, la trasparenza può essere intesa come disponibilità di informazioni su un soggetto che consente agli altri attori di monitorare il lavoro e la sua *performance*. Essa, pertanto, presuppone una dimensione relazionale fra due soggetti, la selezione di informazioni relative a uno dei due soggetti della relazione, la predisposizione di mezzi atti a far sì che a tali informazioni si possa efficacemente giungere e, infine, la prospettiva teleologica (perché tali informazioni sono rese pubbliche).

La trasparenza amministrativa è ormai comunemente intesa secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, così come modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016, e cioè come «come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>37</sup>.

In generale, la via italiana alla conoscibilità dell'azione amministrativa – che ha condotto alla progressiva affermazione nel nostro ordinamento del principio generale della trasparenza amministrativa – è stata intrapresa dal legislatore con l'approvazio-

---

<sup>37</sup> Sul punto v. P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. E-democracy)*, in *Dir. inf.*, 3, 2003, 465 ss., il quale mette in luce, in alcuni passaggi, il ruolo dell'accesso alle informazioni sull'attività dei poteri pubblici – favorito dalle potenzialità della Rete – per garantire un maggiore controllo dei consociati. In particolare, secondo l'Autore, «la dimensione dell'accessibilità si incentrerebbe sulla possibilità offerta ad ogni cittadino di conoscere atti e attività dei pubblici poteri, comportando come correttivo al tradizionale apporto con le istituzioni rappresentative non tanto la conoscibilità non mediata della decisione politica, quanto la possibilità di ricostruirne 'in tempo reale' le vicende formative e di identificarne al possibile gli autori o, se si vuole, i responsabili». Per alcune successive riflessioni sul tema, cfr. Id., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in «Dir. inf.», 1, 2011, pp. 19 ss.

ne della legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), unanimemente riconosciuta come svolta fondamentale nella democratizzazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini in termini di partecipazione e, soprattutto, di trasparenza, la quale ha nel diritto di accesso ai documenti amministrativi una delle più rilevanti manifestazioni. Tuttavia, è soltanto con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 che il principio della trasparenza amministrativa ha subito una vera e propria “mutazione genetica”<sup>38</sup>, configurandosi come accessibilità totale a tutta una serie di informazioni relative tendenzialmente ad ogni aspetto dell’azione e dell’organizzazione delle amministrazioni. La successiva e più recente adozione del d.lgs. n. 97/2016 ha segnato un’ulteriore tappa nel cammino della trasparenza amministrativa in Italia, con il duplice obiettivo di razionalizzare gli obblighi informativi previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e di ampliare lo spettro di conoscibilità dell’azione amministrativa<sup>39</sup>.

Un discorso diverso deve essere invece svolto per gli enti del Terzo settore – quali enti privati, distinti dalla P.A., che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale – in riferimento ai quali manca ancora un “disegno” complessivo della disciplina della trasparenza<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Così C. Colapietro, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa. Dall’accesso documentale all’accesso generalizzato, passando per l’accesso civico*, cit.

<sup>39</sup> Su cui v. C. Colapietro, A. Iannuzzi, *Il cammino della trasparenza in Italia: una prospettiva di partecipazione e legittimazione*, in L. Califano, C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit., pp. 117 ss.

<sup>40</sup> Cfr. S. Agostini, *Obblighi di pubblicità e trasparenza per ETS e cooperative sociali*, in «Cooperative e enti non profit», 2, 2019, pp. 12-15.

#### 4.4. La disciplina normativa degli obblighi della trasparenza per gli enti del Terzo settore

Il quadro complessivo della disciplina della trasparenza per gli enti del Terzo settore risulta assai complesso e frammentato: accanto alla disciplina specifica dettata per tali enti in generale, sussistono infatti discipline normative dettate per altri fini o per altre tipologie di enti che comunque risultano applicabili o norme *ad hoc* che riguardano singole tipologie di enti o attività.

Peraltro, la trasparenza prevista dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e alcune leggi a esso collegate, come ad esempio la l. n. 124/2017, delinea per gli enti del Terzo settore un sistema di trasparenza che, sebbene di diritto privato, presenta significative venature e analogie pubblicistiche.

In particolare, per gli enti del Terzo settore la trasparenza è garantita con obblighi specifici riguardanti alcuni profili dell'attività e dell'organizzazione.

Sul versante dell'attività si prevede la pubblicazione sul sito istituzionale del bilancio sociale redatto secondo specifiche indicazioni ministeriali<sup>41</sup>, finalizzato a rendere noti agli *stakeholders*, agli utenti e più in generale ai terzi l'impatto sociale dell'ente<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> V. decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 4 luglio 2019, recante "Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore" pubblicato in G.U. del 9 agosto 2019, n. 186.

<sup>42</sup> *Ex art. 14, comma 1 d.lgs. n. 117/2017*, il bilancio sociale deve essere depositato nel RUNTS e pubblicato nel sito internet per gli enti "con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro". Le Linee guida per la redazione del bilancio sociale debbono tenere conto, «tra gli altri elementi, della natura dell'attività esercitata e delle dimensioni dell'ente, anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte». La graduazione per dimensione, tuttavia, è assente nel caso delle imprese sociali e delle cooperative sociali (imprese sociali di diritto), per le quali il bilancio sociale è previsto, in ogni caso, come obbligatorio a prescindere dalla dimensione (anche in forma consolidata, per i gruppi di imprese sociali). Inoltre, il bilancio sociale è obbligatorio (art. 38 d.lgs. n. 117/2017), a prescindere dalle dimensioni, sia per gli enti filantropici (di cui

Sul versante dell'organizzazione, si prevede la pubblicazione di eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati<sup>43</sup>. Si tratta di una trasparenza evidentemente graduata sotto il profilo soggettivo, al pari di quanto previsto per le amministrazioni pubbliche con il d.lgs. n. 33/2013. In questo caso, tuttavia, il parametro è dato dalle dimensioni economiche dell'ente. Infatti, sono tenuti a redigere il bilancio sociale gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a 1 milione di

---

è indicato anche il contenuto obbligatorio: «l'elenco e gli importi delle erogazioni deliberate ed effettuate nel corso dell'esercizio, con l'indicazione dei beneficiari diversi dalle persone fisiche») sia per gli enti gestori dei CSV (art. 61, comma 1, lett. l). Sono indicati alcuni contenuti obbligatori indefettibili dal punto di vista giuridico del bilancio sociale: in particolare, il rispetto del parametro retributivo fra i lavoratori dipendenti (art. 16, comma 1 e art. 13 d.lgs. n. 112/2017) e l'esito del monitoraggio dell'organo di controllo (art. 30, comma 7 d.lgs. n. 117/2017 e art. 10 d.lgs. n. 112/2017). Per le sole imprese sociali, è richiesta la specificazione delle forme e delle modalità di coinvolgimento di utenti, lavoratori ed altri soggetti interessati all'attività dell'impresa sociale (art. 11, comma 3 d.lgs. n. 112/2017).

<sup>43</sup> L'art. 14, comma 2 d.lgs. n. 117/2017 stabilisce, in via generale, un obbligo di trasparenza mediante la pubblicazione a carico degli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui. Tali enti sono tenuti, anche a prescindere dall'eventuale adozione di un bilancio sociale, a pubblicare annualmente e tenere aggiornati nel proprio sito internet, o nel sito internet della rete associativa cui aderiscano, «gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati». La disposizione – che si applica, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 117/2017, a tutti gli enti del Terzo settore – introduce un elemento di trasparenza che, se da un lato, accresce il patrimonio informativo dell'ente, dall'altro ha bisogno di un significativo apparato esplicativo al fine di non offrire, al terzo portatore di un qualche interesse, una immagine distorta dell'ETS interessato. Cfr. L. Gori, *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti*, cit., pp. 10-11.

euro; mentre sono tenuti ad assolvere l'obbligo di pubblicazione relativo ai compensi gli enti del Terzo settore con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui.

A ciò si aggiungono ulteriori disposizioni di trasparenza contenute nel Codice del Terzo settore, inerenti ad esempio, alla raccolta fondi<sup>44</sup> e all'accesso ai libri sociali<sup>45</sup>, nonché l'obbligo di pubblicazione di sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti a norma della l. n. 124/2017<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> A tutti gli enti del Terzo settore si applica l'obbligo di predisporre un rendiconto delle raccolte fondi svolte nell'anno precedente, sia in forma occasionale sia in forma continuata (art. 48, comma 3 d.lgs. n. 117/2017), a prescindere dalla dimensione. L'art. 7, comma 2 prevede che qualora gli tali enti realizzino «attività di raccolta fondi anche in forma organizzata e continuativa, anche mediante sollecitazione al pubblico o attraverso la cessione o erogazione di beni o servizi di modico valore, impiegando risorse proprie e di terzi, inclusi volontari e dipendenti» ciò debba avvenire «nel rispetto dei principi di verità, trasparenza e correttezza nei rapporti con i sostenitori e il pubblico» in conformità a Linee guida adottate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti la Cabina di regia e il Consiglio nazionale del Terzo settore (ancora non adottate).

<sup>45</sup> L'art. 15, comma 3 d.lgs. n. 117/2017 attribuisce agli associati o agli aderenti di un ETS – qualsiasi esso sia – il «diritto di esaminare i libri sociali», secondo le modalità che dovranno essere previste dall'atto costitutivo o dallo statuto. Le modalità dovranno essere ispirate ad un criterio di buona fede, al fine di evitare che l'affermazione del diritto di esame possa essere vanificato o aggravato sul piano della disciplina del modo. I libri che l'art. 15 cita richiama sono il libro degli associati o aderenti, il libro delle adunanze e delle deliberazioni dell'assemblea, dell'organo di amministrazione e dell'organo di controllo. Cfr. ancora L. Gori, *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti*, cit., 9.

<sup>46</sup> L'art. 1, commi 125-129 l. n. 124/2017 ha difatti previsto alcuni obblighi di pubblicità a carico di soggetti che intrattengono rapporti economici con le pubbliche amministrazioni o altri soggetti pubblici. In particolare, la disposizione prevede che tali soggetti pubblichino, nei propri siti o portali digitali le informazioni relative a «sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere», superiori a 10.000 euro, ri-

Rispetto a tali obblighi di pubblicità e, in particolare, sotto il profilo dei compensi è intervenuto il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con una circolare interpretativa nella quale sono state rese indicazioni circa i dati da pubblicare<sup>47</sup>. In particolare, è stato chiarito che, mentre è sicuramente insufficiente ad assolvere l'obbligo il dato aggregato, non è al contempo necessaria una pubblicazione nominativa ogni volta sarà possibile pubblicare un'informazione valida per tutti i soggetti appartenenti a una determinata categoria. Inoltre, sotto tale voce, dovranno essere tenuti distinti gli importi dovuti a titolo di "retribuzione" da quelli corrisposti a titolo di "indennità particolare" o di "rimborso spese".

Infine, riveste un ruolo decisivo in materia l'organo di controllo (una sorta di collegio sindacale) a cui è demandato il compito di individuare la modalità più consona per assolvere agli obblighi di trasparenza e vigilare sull'osservanza dei medesimi<sup>48</sup>.

Da ciò emerge chiaramente che la rete degli obblighi di trasparenza per gli enti del Terzo settore – rispetto a un sistema di trasparenza a carattere generale, quale è quello delineato dal d.lgs. n. 33/2013 – sostanzia una "giungla" complessa e frammentata ove accanto alla disciplina specifica dettata per gli enti di del

---

cevuti da un ampio spettro di soggetti pubblici. Le imprese (incluse le imprese sociali costituite in forma societaria e le cooperative sociali), anziché nei siti o portali digitali, devono pubblicare gli importi delle sovvenzioni pubbliche (sempre superiori ai 10.000 euro) nei propri bilanci (e, segnatamente, nella nota integrativa del bilancio di esercizio e nella nota integrativa dell'eventuale bilancio consolidato). Qualora i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, devono essere altresì pubblicati i dati consolidati di gruppo.

<sup>47</sup> La circolare del 12 gennaio 2021 pubblicata sul sito web del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali alla sezione "Circolari e orientamenti ministeriali sul Codice e sugli Enti del Terzo settore".

<sup>48</sup> Quanto agli obblighi di controllo v. art. 30 d.lgs. n. 117/2017 in tema di organo di controllo e art. 31 d.lgs. n. 117/2017 in tema di revisione contabile.

Terzo settore in generale, sussistono discipline normative dettate per altri fini o per altre tipologie di enti che comunque risultano applicabili o norme *ad hoc* che riguardano singole tipologie di enti o attività.

#### **4.5. Per un bilanciamento tra diritto alla *privacy* e obblighi di trasparenza per gli enti del Terzo settore**

È indubbio che lo schema da seguire per capire come conciliare il diritto alla *privacy* e quello alla trasparenza è quello tipico e classico del diritto costituzionale ossia il bilanciamento tra diritti.

Peraltro, la questione è stata recentemente affrontata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 20/2019<sup>49</sup>, ove il Giudice delle leggi, proprio in materia di bilanciamento tra il diritto alla *privacy* e la trasparenza, ha riconosciuto pari dignità ai due istituti sostenendo espressamente che il diritto alla protezione dei dati personali non può essere definito come «una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va contemperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità» e che la trasparenza deve necessariamente trovare applicazione in coerenza con le esigenze richieste dalla disciplina dettata in materia di protezione dei dati personali.

L'armonizzazione di questi due istituti – il “diritto” alla *privacy* (la cui caratteristica peculiare di prestare estrema attenzione alle dinamiche derivanti dalla continua evoluzione della rete palesa una natura intimamente difensiva<sup>50</sup>) da un lato, il “dovere” di trasparenza dall'altro – è verosimilmente assai difficoltosa.

Lo strumento utilizzabile per far dialogare questo “diritto” e questo “dovere” (aventi, comunque, quale comune denominatore

---

<sup>49</sup> Su cui v. O. Pollicino, F. Resta, *Visibilità del potere, riservatezza individuale e tecnologia digitale. Il bilanciamento delineato dalla Corte*, in «Diritto dell'Informazione e dell'Informatica», 1, 2019, pp. 110-121.

<sup>50</sup> Così S. Rodotà, *Tra diritti fondamentali ed elasticità della normativa: il nuovo Codice della privacy*, in «Europa e diritto privato», 1, 2014.

l'essere entrambi degli strumenti a servizio della persona, della sua protezione e della sua realizzazione) deve necessariamente essere quello legislativo, che, in maniera equilibrata e proporzionata, provveda a regolare due esigenze contrapposte, quella relativa al bisogno di ottenere informazioni e quella connessa alla loro protezione<sup>51</sup>.

La disciplina vigente in materia di trasparenza per gli enti del Terzo settore risulta tuttavia alquanto frastagliata e priva di un “disegno” complessivo unitario e organico, diversamente dal *corpus* normativo completo e pervasivo a tutela del diritto alla *privacy* a livello nazionale ed europeo.

Da qui l'evidente difficoltà di creare coerenza nell'applicazione in concreto dei due istituti.

Ne deriva che soltanto l'auspicata adozione di un *corpus* di regole chiare e precise che forniscano agli enti del Terzo settore un quadro normativo della trasparenza uniforme e ordinato, al pari della disciplina vigente in materia di *privacy*, può effettivamente consentire un esatto bilanciamento tra i due diritti.

In definitiva, ciò che serve è un “disegno” nuovo e complessivo della disciplina della trasparenza per gli enti del Terzo settore, che, riconoscendo un ruolo centrale e nevralgico del legislatore nazionale, realizzi il più adeguato contenimento della molteplicità dei conflitti fra interessi e valori di pari grado, *in primis*, quello alla riservatezza dei dati personali, e che permetta di muoversi all'interno di un sistema di regole certe, stabili e organizzate in micro-sistemi legislativi adeguati, validi e coordinati tra loro.

---

<sup>51</sup> Cfr. E. Carloni, M. Falcone, *L'equilibrio necessario. Principi e modelli di bilanciamento tra trasparenza e privacy*, in «Diritto pubblico», 3, 2017.



## CAPITOLO 5

# Il “contenitore della trasparenza”: Registro Unico del Terzo Settore

Alberto Arcuri

### 5.1. Il contenitore della trasparenza

Se si scorre il testo delle Linee guida della riforma del Terzo Settore pubblicate nel maggio del 2014, a metà della seconda pagina si legge questa frase: *«nel costruire le fondamenta giuridiche del Terzo Settore (corsivo mio) occorre sgomberare il campo da una visione idilliaca del mondo del privato sociale, non ignorando che anche in questo ambito agiscono soggetti che talvolta usufruiscono di benefici o attuano forme di concorrenza utilizzando spregiudicatamente la forma associativa per aggirare obblighi di legge»*. Si volta la pagina, e ancora si legge che nel dare stabilità e ampliare le forme di sostegno economico, pubblico e privato, degli enti del terzo settore, si deve *«assicurare la trasparenza, eliminando contraddizioni e ambiguità e fugando i rischi di elusione»*.

Si tratta di due passaggi molto brevi che però, scritti nelle quasi sei pagine del documento in cui il Governo ha predisposto i criteri che avrebbero orientato la revisione organica della legislazione del Terzo Settore (avviata solo due mesi più tardi con l’approvazione del disegno di legge delega della riforma), per-

mette di ricavare le due direttrici che orientano la comprensione del tema della trasparenza nel diritto del Terzo Settore: il suo fondamento e il suo funzionamento. Quello di predisporre un insieme di obblighi di trasparenza sugli enti del Terzo settore è, oltre che risalente, un'operazione molto delicata, perché rivolta a enti aventi inevitabilmente – ex art. 4, co. 1 del Codice del Terzo settore (CTS) – carattere privato. Per questo motivo quella che ha ad oggetto il fondamento di tali obblighi è una riflessione di importanza esistenziale per il Terzo settore.

A questo punto può essere utile fare un passo indietro. Se volessimo rappresentare il Terzo settore come una figura, dovremo disegnarla lungo un perimetro ad accesso facoltativo e su un'area caratterizzata, in termini essenziali, da un regime giuridico di favore e da un insieme di oneri e obblighi. L'intera figura del Terzo Settore si regge su una base che è il suo fondamento costituzionale, costituito dagli artt. 2, 3 e 118 co. 4 Cost.<sup>1</sup> (che alla luce della sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale può essere assunto come dato acquisito<sup>2</sup>). Per questo motivo interrogarsi intorno al suo fondamento significa pertanto porsi domande esistenziali sul Terzo Settore. Perché far emergere nel mare *magnum* del pluralismo sociale ed economico la forma giuridica del terzo settore (?), perché riempirla di un regime giuridico di favore (?) e di un insieme di obblighi e oneri (?), sono tre domande che convergono verso un'unica risposta: perché quella del Terzo settore è una forma giuridica volta a realizzare attività di interesse generale. È su questa convergenza che vanno riscontrate tanto le misure di favore quanto l'insieme degli oneri e degli obblighi: misure di favore e oneri (di cui quelli di trasparenza rappresentano solo

---

<sup>1</sup> Emanuele Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in «Forum di Quaderni Costituzional», i, 3, 2020.

<sup>2</sup> Luca Gori, *Sentenza 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Impresa sociale*, 27 giugno 2020.

un pezzo, anche se fondamentale) non si introducono nel Terzo Settore dall'esterno, ma sono elementi che si conformano, e che dunque devono essere ragionevolmente commisurati, al fine perseguito. Per pervenire a tale giudizio di ragionevolezza occorrerà valutare gli oneri alla luce del fine: di un canone di strumentalità rispetto al fine (esistenza di un nesso funzionale fra una misura e l'obiettivo che si intende raggiungere) e di proporzionalità dell'intensità della misura rispetto al fine (scelta, fra le diverse misure che assicurano il perseguimento dell'obiettivo atteso, di quella meno incisiva). Va da sé che tra misure di favore e insieme di oneri e obblighi si instaura un rapporto indiretto di reciprocità: se non commisurato al fine l'applicazione di un regime promozionale di favore sarebbe un indebito privilegio rispetto al resto del pluralismo sociale ed economico<sup>3</sup> ma ugualmente, se scollegati dal fine (e dunque dal regime di favore che ad esso si conforma) l'imposizione di un sistema di oneri specifici si trasformerebbe in una illegittima ingerenza e in un ingiustificato condizionamento del pluralismo sociale ed economico. La previsione di obblighi di trasparenza è dunque un pezzo di questa figura complessiva, che funziona attraverso la comunicazione all'esterno di informazioni relative all'organizzazione e all'attività svolta dei soggetti che fanno parte del Terzo Settore. Una delle novità più rilevanti della riforma del 2017 è proprio l'istituzione di uno strumento a ciò deputato, forse il più importante strumento di funzionamento della trasparenza del Terzo Settore: il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). Uno strumento che ha la forma di un *contenitore* di informazioni sull'identità organizzativa e operativa degli enti del Terzo Settore.

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte cost. n. 417 del 1993

## 5.2. Il Registro Unico Nazionale del Terzo Settore

Il RUNTS è dunque il contenitore della trasparenza del Terzo Settore. Un contenitore che ha una struttura unitaria e centralizzata: il Registro è infatti istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (art. 45 CTS), ove opera l'Ufficio statale del RUNTS, ed è regolato da un intero Titolo del Codice (il Titolo VI) e – in attuazione dell'art. 53 co. 1 – da un decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (n. 106 del 15 settembre 2020), che disciplina le procedure di iscrizione, le modalità di deposito degli atti, nonché le regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del Registro.

Il RUNTS è organizzato in (sette) sezioni, articolate per tipologie soggettive, di cui l'ultima ha natura residuale: “organizzazioni di volontariato”; “associazioni di promozione sociale”; “enti filantropici”; “imprese sociali, incluse le cooperative sociali”; “reti associative”; “società di mutuo soccorso”; “altri enti del terzo settore” (art. 46 co. 1). Ad eccezione delle reti associative, nessun ente può essere contemporaneamente iscritto in due o più sezioni (art. 46 co. 2).

Le cose che rimarrebbero da dire sull'organizzazione e il funzionamento del RUNTS sono ancora moltissime. Talmente tante che provare a darne conto nello spazio di questo scritto sarebbe, nella migliore delle ipotesi, un'operazione arbitrariamente e confusamente superficiale. E, d'altra parte, offrire una descrizione puntuale di questo strumento non è nella natura e nei compiti di questo contributo, che invece dovrebbe provare a rappresentare “l'essenza” del Registro quale contenitore della trasparenza del Terzo Settore. E tale rappresentazione non può che partire da due elementi: (1) la sua forma e (2) la sua capienza. Fuor di metafora, la comprensione di quest'essenza mi sembra che passi da due domande: qual è l'efficacia dell'iscrizione al Registro? e, cosa deve esserci scritto?

Comincio dalla prima: qual è l’efficacia dell’iscrizione al Registro? A questa domanda il Codice risponde in modo netto: l’iscrizione al Registro ha efficacia costitutiva, nel senso che la qualifica di ente del Terzo settore è riconosciuta ai soli enti che, in possesso dei requisiti richiesti, presentano istanza e vengono ammessi all’iscrizione presso il Registro unico nazionale del Terzo settore. La decisione assunta dal Governo nella redazione del CTS manifesta, su questo punto, una volontà estremamente precisa, ulteriore a quanto imposto, in via di principio, dalla legge di delegazione, che aveva sì voluto la riorganizzazione del sistema di registrazione mediante l’istituzione di un Registro unico nazionale del Terzo settore, ma non aveva affatto richiesto di configurare l’adesione ad esso quale elemento qualificante dell’ente (come del Terzo Settore)<sup>4</sup>. Condizione che invece il Codice ha stabilito diffusamente agli artt. 4, 7 e 22, e che è stata ancora una volta espressamente ribadita all’art. 7 co. 1 del d.m. n. 106 del 2020. Ne emerge questo fatto di assoluta rilevanza: entrare nel contenitore della trasparenza è condizione necessaria per accedere al mondo del Terzo settore.

Vengo allora alla seconda: quali informazioni devono essere depositate? Di rispondere a questa domanda si occupa l’art. 48 CTS, che individua una serie di “dati statici” (co. 1): denominazione; forma giuridica; sede legale, con l’indicazione di eventuali sedi secondarie; data di costituzione; oggetto dell’attività di interesse generale; codice fiscale o la partita Iva; possesso della personalità giuridica; generalità dei soggetti che hanno la rappresentanza legale dell’ente; generalità dei soggetti che ricoprono cariche sociali con indicazione di poteri e limitazioni; e una serie di “informazioni dinamiche” (co. 2), che fotografano le vicende più rilevanti dell’ente e che devono essere iscritte entro 30 gior-

---

<sup>4</sup> L. Gori, E. Rossi, *La legge delega n. 106 del 2016 di riforma del Terzo settore*, in «Osservatorio sulle fonti», 2, 2016, p. 9.

ni – con contestuale deposito dei relativi atti, tra cui: modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto, deliberazioni di trasformazione, fusione, scissione, di scioglimento, estinzione, liquidazione e cancellazione; provvedimenti che ordinano lo scioglimento, dispongono la cancellazione o accertano l’estinzione, le generalità dei liquidatori e tutti gli altri atti e fatti la cui iscrizione è espressamente prevista da norme di legge o di regolamento (ad esempio, ai sensi dell’art. 13 co. 7 CTS, i bilanci – di esercizio e sociale – e i rendiconti delle raccolte fondi).

È tantissimo quel che di altro avrebbe potuto dirsi sul funzionamento del RUNTS, e quello che si è detto è molto poco per poter avere una comprensione organica dello strumento<sup>5</sup>. Ma, come detto, il fine di questo breve contributo è diverso, e tali elementi sembrano un punto di partenza sufficiente per rappresentare le “virtualità multiple” del contenitore della trasparenza. “Virtualità multiple” è, come noto, la formula con cui Augusto Barbera ha voluto rappresentare l’attitudine della Costituzione italiana a conciliarsi, senza rinnegare la propria identità, con i fatti delle successive “contemporaneità” vissute dal testo<sup>6</sup>. Allo stesso modo, se attribuita al Registro, la formula mi pare possa essere adatta ad indicare una necessità: quella di sapersi conciliare dinamicamente con le diverse esigenze che esso è variabilmente (secondo le esigenze del tempo) chiamato ad assolvere. Di sapersi cioè intendere non come uno strumento “separato” – che si applica al mondo del Terzo Settore come un corpo estraneo – ma come punto di riferimento e parte irradiante di un processo evolutivo ampio, che è anzitutto un processo di risultato: di co-

---

<sup>5</sup> Per questo si rimanda alle ricostruzioni manualistiche e organiche del RUNTS e soprattutto a P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo Settore*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 85-89.

<sup>6</sup> A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015.

struzione di credibilità, di affermazione reputazionale e, soprattutto, di costruzione di fiducia.

### 5.3. Un contenitore a “virtualità multiple”: esigenze e sfide del RUNTS

Cerco di essere più schematico: il Registro è uno strumento che – per mezzo della garanzia di trasparenza che assicura – assolve a diverse esigenze di importanza esistenziale per il Terzo Settore.

- a. È strumento di trasparenza-affidabilità, capace di ingenerare certezza bidirezionale nei rapporti con i terzi<sup>7</sup>. Da un lato, l’iscrizione al RUNTS non rende solo conoscibili (pubblicità-notizia), ma permette di assumere come conosciute – e quindi opporre ai terzi – le informazioni *ivi* depositate (pubblicità-dichiarativa). Dall’altro, consente di offrire una rappresentazione continuamente aggiornata della situazione giuridica e patrimoniale degli enti del Terzo Settore, suffragata dall’obbligo di indicare gli estremi dell’iscrizione negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico.
- b. È strumento di trasparenza-accountability, attraverso il quale il Terzo settore – sottoponendosi senza margine di esclusioni ad una forma di sorveglianza diffusa sull’organizzazione e le attività che legittimano l’accesso ad un mondo “agevolato” (e dunque anche alla destinazione di risorse pubbliche) – afferma la propria legittimazione, non solo nei confronti dei portatori di interessi, ma dell’intera comunità<sup>8</sup>. Vanno letti in questo senso, d’al-

<sup>7</sup> F. Bossetti, *Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in M. Gorgoni (a cura di), *Il Codice del Terzo settore*, Pisa, Pacini giuridica, 2018, pp. 319 ss.

<sup>8</sup> L. Gori, *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti*, paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull’impresa sociale, 24-25 maggio 2019,

tra parte, sia l'art. 11, comma 1 CTS, che impone agli enti del Terzo Settore di indicare in ogni loro comunicazione al pubblico gli estremi dell'iscrizione al RUNTS, sia l'art. 45, comma 2 CTS che prevede che «il registro è pubblico ed è reso accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica» e il mancato aggiornamento delle informazioni o la mancata trasmissione degli atti determina l'applicazione di una sanzione amministrativa».

- c. È, infine, strumento di trasparenza-controllo, inteso in senso stretto, ad opera cioè di chi ha attribuito un potere specifico in questo senso e, nella fattispecie, la pubblica amministrazione<sup>9</sup>. Non si può non vedere, infatti, come la verifica del possesso dei requisiti stabiliti dalla legge svolta al momento dell'iscrizione nel registro, nonché quella su loro mantenimento, costituisca un momento – estremamente delicato<sup>10</sup> – di controllo pubblico sull'organizzazione e l'attività di soggetti dotati di autonomia privata.

La capacità di esercitare in concreto queste virtualità multiple mi pare passi soprattutto da (almeno) quattro grandi sfide.

- Mantenere la dimensione (davvero) unica e nazionale del Registro. La dimensione *unica e nazionale* del RUNTS è, senz'altro, una delle grandi novità del CTS in tema di trasparenza e il frutto di una volontà politica precisa: quella di sostituire la molteplicità dei registri istituiti ai vari

---

Dipartimento di *management* e diritto, Università degli studi di Roma “Tor Vergata”.

<sup>9</sup> Cfr. A. Lombardi, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 223 ss.

<sup>10</sup> Sul tema E. Rossi, *Il rompicapo dei controlli sugli enti del Terzo settore*, in «Non Profit», 3, 2017.

livelli territoriali e per diverse tipologie di enti con uno strumento unico e, perciò (più) facilmente conoscibile. Quanto alla dimensione dell'unità territoriale, pur nell'ambito di questa struttura centralizzata, il Registro opera attraverso una gestione territoriale diffusa: l'Ufficio statale del RUNTS è, infatti, affiancato da Uffici istituiti presso ciascuna Regione e presso le Province autonome di Trento e di Bolzano, a cui, dentro la cornice segnata dalle regole nazionali, è garantito un certo margine di autonomia nel definire l'assetto organizzativo di questi Uffici (Regionali e Provinciali)<sup>11</sup>. Quest'intrecciarsi di dimensioni territoriali diverse è un'operazione estremamente delicata che, infatti, non ha mancato di attirare perplessità, per il rischio di ricadere nelle differenziazioni (e le loro «già sperimentate ripercussioni critiche»<sup>12</sup>) che si volevano superare. Tanto è delicata quest'operazione che le prime perplessità sembra averle manifestate lo stesso legislatore che ha deciso di intraprenderla, che ha infatti contestualmente predisposto un meccanismo (di salvataggio e) di “chiusura uniformante”, attribuendo al ministero del Lavoro la funzione di assicurare uniformità tra le diverse amministrazioni Regionali (art. 95).

- Quanto alla dimensione tipologica, invece, un aspetto particolarmente problematico può essere rappresentato dalla disciplina dell'iscrizione, in base alla quale le imprese sociali assolvono a tale onere accedendo all'apposita sezione del registro delle imprese, mentre gli enti del Terzo settore che esercitano la propria attività esclusivamente o princi-

---

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 53, c.2, le Regioni «disciplinano i procedimenti per l'emanazione dei provvedimenti di iscrizione e di cancellazione degli enti del Terzo settore» e, «entro sei mesi dalla predisposizione della struttura informatica rendono operativo il Registro».

<sup>12</sup> P. Consorti, L. Gori, E. Rossi, *Diritto del Terzo Settore*, cit., p. 86.

palmente in forma di impresa commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese oltre che nel registro unico nazionale del Terzo settore (art. 11 CTS), che apre ad una differenziazione che non potrà che agire come fattore di erosione dell'unitarietà.

- Garantire l'accessibilità e facilitare progressivamente la consultazione. L'accessibilità delle informazioni è, evidentemente, una condizione essenziale per realizzare la trasparenza: chi voglia conoscere delle informazioni, infatti, deve prima di tutto poter sapere dove e come accedervi. Quello assicurato dal RUNTS è, già oggi, un livello di accessibilità molto elevato. Non solo esso «è pubblico ed è reso accessibile a tutti gli interessati» (art. 45, c.2 CTS), ma con il d.m. n. 106 del 2020 sono state introdotte ulteriori «regole [...] finalizzate ad assicurare l'omogenea e piena conoscibilità su tutto il territorio nazionale degli elementi informativi». È evidente, però, che la sfida della facilità di accesso deve essere intesa in modo dinamico e progressivo. L'art. 45 CTS prevede che il Registro sia accessibile «in modalità telematica», e l'art. 26, c.3 del d.m. n. 106 del 2020 stabilisce che «la consultazione del Registro avviene da parte dei terzi in via telematica, attraverso il portale dedicato», ma è evidente che l'evoluzione informatica saprà assicurare una sempre migliore facilità di accesso solo se ad essa ci si saprà adeguare tempestivamente.
- Assicurare la qualità delle informazioni. Le virtualità multiple del contenitore della trasparenza in tanto potranno sprigionarsi in quanto lo strumento sarà in grado di ingenerare una ragionevole certezza sulla completezza delle informazioni fornite. Completezza che, però, non va intesa in senso assoluto, ma sempre alla luce dei presupposti giustificativi (*supra*) delle misure di trasparenza del Terzo settore. Non v'è, pertanto, motivo di ritenere che tale com-

pletezza significhi – come invece è per la pubblica amministrazione, nei cui confronti operano esigenze di tutela dei diritti dei cittadini e di partecipazione degli interessati alla propria attività – accessibilità “totale”. Se non si applicasse questo accorgimento teleologico si finirebbe, paradossalmente, per ingenerare un effetto avverso di confusione per sovraccarico informativo<sup>13</sup>.

- Gestire i confini in modo flessibile. Una sfida interessante sarà la gestione di uno strumento che, al fine di assicurare la trasparenza, finisce però anche per tracciare una linea piuttosto netta tra chi sta dentro e chi sta fuori il mondo del Terzo Settore, rappresentando inevitabilmente un elemento di irrigidimento dei suoi confini e, astrattamente, di complicazione dei rapporti con l’insieme dei soggetti (singole persone e delle varie forme aggregative dei cittadini “attivi”<sup>14</sup>) che residuano nella galassia delle realtà che operano con finalità di carattere non speculativo e per il perseguimento di attività di interesse generale.

In questo quadro prospettico sta però già una nota dolente, che rappresenta il segno contingente del tempo contemporaneo e che però è tanto importante da non poter essere omissa. Se si scorre il testo del PNRR, a metà di pagina 210 si legge che «in coerenza con gli interventi del Piano, si prevede l’accelerazione dell’attuazione della riforma del Terzo settore», per il cui completamente uno dei più importanti pezzi mancanti è l’autorizzazione della Commissione Europea in merito alle disposizioni fiscali contenute nel Titolo X del CTS, di cui all’art. 101, comma 10 del Codice

---

<sup>13</sup> D. Heald, *Transparency as an Instrumental Value*, in C. Hood, D. Heald (ed.), *Transparency. The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 60.

<sup>14</sup> Cfr. G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2006.

stesso. La condizione di assenza dell'autorizzazione rappresenta un ostacolo operativo al funzionamento stesso del Registro. Fino a quando l'autorizzazione della Commissione europea non consentirà l'attivazione dello specifico profilo fiscale degli Enti di Terzo settore, infatti, solo Onlus, ODV ed APS – che si porteranno in eredità, in via transitoria, il loro precedente regime fiscale – avranno un interesse concreto ad accedere al RUNTS.

#### **5.4. *Post scriptum*: un contenitore finalmente “funzionante”**

Dopo un tempo di costruzione di quasi quattro anni, il contenitore della trasparenza è stato finalmente inaugurato dall'art. 1 co. 1 del decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali n. 561 del 26 ottobre 2021. Un tempo lungo, dunque, che però al di là di facili critiche si comprende per la portata epocale (nell'ambito del Terzo settore, ovviamente) del cambiamento, che sancisce l'effettiva attuazione dell'intera riforma del Terzo settore. Non saremo ancora all'ultimo miglio del processo di riforma<sup>15</sup>, ma l'attivazione del Runts segna senz'altro uno degli assi portanti per la sua realizzazione, determinando l'operabilità di una pluralità di misure che avevano a presupposto questa condizione.

La data di inaugurazione del registro unico nazionale del Terzo settore (Runts) è stata il 23 novembre 2021 è: da quel giorno è iniziato il processo di trasferimento (trasmigrazione) nel nuovo registro unico nazionale di organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), organizzazioni di volontariato (Odv) e associazioni di promozione sociale (Aps) iscritte nei rispettivi registri.

Dal 24 novembre 2021, dunque, tutti gli enti che intendono entrare nel mondo del Terzo settore devono presentare istanza di

---

<sup>15</sup> Per completare il quadro complessivo delle misure promozionale del Terzo settore manca un altro grande passaggio, anch'esso in attesa dal 2017: l'ottenimento dell'autorizzazione della Commissione europea su alcune norme a carattere fiscale del Codice e del decreto “Impresa Sociale” (d.lgs. n. 112 del 2017).

iscrizione in una delle sezioni del Runts. La pluralità dei registri oggi operanti, invece, continuerà ad operare esclusivamente per i procedimenti di iscrizione e cancellazione avviati entro il 22 novembre 2021, al termine dei quali tutti i dati saranno trasferiti nel nuovo registro unico nazionale secondo quanto previsto dal decreto ministeriale 106 del 15 ottobre 2020.



## CAPITOLO 6

# **La collaborazione con la Pubblica Amministrazione come banco di prova**

Luciano Gallo

### **6.1. Premessa**

L'originalità del tema e dell'approccio scelti nel presente Volume riguardano anche il rapporto fra ETS e pubbliche amministrazioni (in avanti "PA"), al quale il Codice – in ragione della "comunanza di scopi" e della tradizionale collaborazione – dedica l'intero Titolo VII.

Ne deriva che non solo le "relazioni collaborative" fra ETS e PA, ma anche la "trasparenza" diventano elementi qualificanti, fra i tanti, della nuova disciplina organica e, per certi versi innovativa, del Codice.

Come efficacemente confermato nei vari contributi, la trasparenza da mero adempimento legale diventa strumento attivo, capace di creare un legame "effettivo" fra PA, ETS e comunità; da qui la sottolineatura nel presente contributo, oltretutto le forme di "amministrazione condivisa" del CTS *alla prova della trasparenza*.

La trasparenza, in definitiva, quale "canale" per verificare costantemente l'autenticità e l'efficacia di tale relazione, sia che riguardi – solo per fare alcuni esempi – una co-programmazione,

una co-progettazione, una convenzione o, infine, la valorizzazione di un bene pubblico.

Possiamo passare, a questo punto, con l'esame della disciplina del Codice per quanto qui di interesse.

## **6.2. I principi di pubblicità e di trasparenza nelle relazioni collaborative fra PA ed ETS nel CTS**

Il primo comma dell'articolo 55 del Codice è di centrale importanza per le finalità del presente lavoro, non solo perché introduce "principi comuni" applicabili alle diverse forme di relazioni collaborative fra PA ed ETS, previste dagli articoli 55 e seguenti, ma anche perché – fra i richiamati principi – sono ricompresi quelli sul procedimento amministrativo.

Il Codice, pertanto, chiarisce che i procedimenti collaborativi fra PA ed ETS si svolgono nel rispetto dei principi della legge n. 241/1990.

A tale riguardo, appare doveroso richiamare la recente modifica di tale disciplina, per effetto della legge n. 120/2020; fra i principi generali del procedimento amministrativo viene introdotto quello del rapporto fra PA e cittadini secondo *buona fede e collaborazione*.

Buona fede e collaborazione, in altri termini, assurgono a "canone relazionale" stabile nella relazione fra PA e cittadini. In questo quadro, la "trasparenza" e la "pubblicità" svolgono un ruolo centrale per garantire non solo la legalità dell'azione della PA, ma soprattutto per rendere effettivo quel "contatto sociale".

Un contatto sociale, fra l'altro, da promuovere e sostenere in attuazione del principio costituzionale di *sussidiarietà orizzontale* ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti pubblici.

La "pubblicità" e la "trasparenza" diventano, quindi, gli strumenti per mezzo dei quali si dà conto alla comunità delle scelte compiute dalla PA nell'affidamento di un bene, nell'attribuzione

di un contributo e, comunque, nell'attivazione di una forma di collaborazione, ma – si badi bene – tutti finalizzati allo svolgimento di una o più fra le *attività di interesse generale*, indicate dall'articolo 5 del CTS.

Si tratta di una delle più significative novità introdotte dal Codice; la finalità, prima ed ultima, della relazione fra PA ed ETS è l'impatto – inteso in senso atecnico – nei confronti della comunità di riferimento.

### **6.3. La trasparenza nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale**

La disciplina in materia di trasparenza, originariamente prevista dal d. lgs. n. 33/2013, è stata oggetto di una profonda riforma nel 2016, anno di diversi e rilevanti interventi normativi <sup>1</sup>.

Con le modifiche apportate nel 2016 (ad opera del d. lgs. n. 97) la relativa disciplina diventa livello essenziale delle prestazioni (LEP) su tutto il territorio nazionale ai fini della trasparenza, della prevenzione e, infine, del contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione.

Inoltre, viene ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina (art. 2-bis), non limitato alle sole amministrazioni pubbliche, ma esteso anche alle società partecipate e, cosa rilevante ai nostri fini, alle associazioni, alle fondazioni ed altri soggetti privati, con un bilancio superiore ad euro 500.000, finanziati maggioritariamente con risorse pubbliche e/o che svolgano funzioni amministrative o gestiscano servizi pubblici.

---

<sup>1</sup> Accanto, infatti, alla revisione della disciplina sulla trasparenza, in recepimento delle due Direttive del 2014 sugli appalti (n. 24) e sulle concessioni (n. 23), è stato approvato il codice dei contratti pubblici, di cui al d. lgs. n. 50/2016, ma anche il Testo unico sulle società partecipate (d. lgs. n. 175/2016), nonché – per quanto di nostro interesse – la legge delega di riforma del Terzo settore (legge n. 106/2016).

Inoltre, la nuova disciplina introduce il c.d. “accesso civico generalizzato”, che differisce dal tradizionale accesso agli atti, quale diritto civico, come tale non subordinato ad un interesse giuridico protetto.

Così sommariamente richiamati i principali elementi innovativi della riforma del 2016, anche ai fini del nostro lavoro, appare utile richiamare le pronunce della giurisprudenza ed i principi affermati dalla prassi, che più di tutti hanno efficacemente chiarito la *ratio* e le finalità dell’istituto.

L’ANAC con delibera n. 1064/2019, di approvazione del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) per il 2019, ha chiarito che «La trasparenza assume, così, rilievo non solo come presupposto per realizzare una buona amministrazione ma anche come misura per prevenire la corruzione, promuovere l’integrità e la cultura della legalità in ogni ambito dell’attività pubblica, come già l’art. 1, co. 36 della legge 190/2012 aveva sancito». Dal richiamato comma si evince, infatti, che i contenuti del d.lgs. 33/2013 «integrano l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione».

Non si può, tuttavia, non riprendere alcuni passaggi della sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2020, che più di tutte ha cristallizzato il ruolo e la funzione della trasparenza e, quale principale strumento attivo, il richiamato accesso civico.

In essa si legge che l’accesso civico generalizzato introdotto nel corpus normativo del d. lgs. n. 33 del 2013 dal d. lgs. n. 97 del 2016, in attuazione della delega contenuta nell’art. 7 della l. n. 124 del 2015, come diritto di ‘chiunque’, non sottoposto ad alcun limite quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e senza alcun onere di motivazione circa l’interesse alla conoscenza, viene riconosciuto e tutelato «allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la parteci-

pazione al dibattito pubblico» (art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 33 del 2013).

[...] L'esplicita precisazione del legislatore evidenzia proprio la volontà di superare quello che era e resta il limite connaturato all'accesso documentale che, come si è detto, non può essere preordinato ad un controllo generalizzato sull'attività delle pubbliche amministrazioni (art. 24, comma 3, della l. n. 241 del 1990).

[...] Nell'accesso documentale ordinario, 'classico', si è dunque al cospetto di un accesso strumentale alla protezione di un interesse individuale, nel quale è l'interesse pubblico alla trasparenza ad essere, come taluno ha osservato, 'occasionalmente protetto' per il c.d. need to know, per il bisogno di conoscere, in capo al richiedente, strumentale ad una situazione giuridica pregressa. Per converso, nell'accesso civico generalizzato si ha un accesso dichiaratamente finalizzato a garantire il controllo democratico sull'attività amministrativa, nel quale il c.d. right to know, l'interesse individuale alla conoscenza, è protetto in sé, se e in quanto non vi siano contrarie ragioni di interesse pubblico o privato, ragioni espresse dalle cc.dd. eccezioni relative di cui all'art. 5-bis, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 33 del 2013 [...].

[...] Anche nel nostro ordinamento l'evoluzione della visibilità del potere, con la conseguente accessibilità generalizzata dei suoi atti sul modello del FOIA, è la storia del lento cammino verso la democrazia e, con il progressivo superamento degli arcana imperii di tacitiana memoria, garantisce la necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica (Corte cost., 7 maggio 2002, n. 155).

[...] Il principio di trasparenza, che si esprime anche nella conoscibilità dei documenti amministrativi, rappresenta il fondamento della democrazia amministrativa in uno Stato di diritto, se

è vero che la democrazia, secondo una celebre formula ricordata dallo stesso parere n. 515 del 24 febbraio 2016, è il governo del potere pubblico in pubblico, ma costituisce anche un caposaldo del principio di buon funzionamento della pubblica amministrazione, quale ‘casa di vetro’ improntata ad imparzialità, intesa non quale mera conoscibilità, garantita dalla pubblicità, ma anche come intelligibilità dei processi decisionali e assenza di corruzione [...].

[...] la trasparenza si pone non solo come forma di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma come strumento ordinario e primario di riavvicinamento del cittadino alla pubblica amministrazione, «destinata sempre più ad assumere i contorni di una ‘casa di vetro’, nell’ambito di una visione più ampia dei diritti fondamentali sanciti dall’art. 2 della Costituzione, che non può prescindere dalla partecipazione ai pubblici poteri.

[...] La luce della trasparenza feconda il seme della conoscenza tra i cittadini e concorre, da un lato, al buon funzionamento della pubblica amministrazione ma, dall’altro, anche al soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona [...].

La trasparenza nelle Linee guida ministeriali sul rapporto fra PA ed ETS adottate con DM n. 72/2021.

Le *Linee guida sul rapporto fra PA ed ETS* (in avanti anche solo “Linee guida”), adottate con DM n. 72 del 2021 a seguito dell’Intesa in Conferenza Unificata, segnano un passo importante nell’applicazione piena del diritto del Terzo settore, anche grazie ai principi di diritto enunciati nella più volte evocata sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, ma anche delle modifiche al codice dei contratti pubblici, operati dalla legge n. 120/2020, nel senso di far salve le “forme di coinvolgimento” degli enti di Terzo settore, previste dal CTS.

Si passa – ad avviso di chi scrive – dal piano del “se si può fare” a quello del “come fare”.

Le Linee guida hanno, pertanto, la finalità di fornire le indicazioni – procedurali e di processo – “minime” rispetto all’utilizzo degli strumenti di “amministrazione condivisa”, sia da parte delle PA, che su impulso e iniziativa degli ETS, ferme restando l’eventuale legislazione regionale, generale e di settore, nonché l’autonomia, organizzativa e regolamentare, dei singoli enti pubblici.

Colpisce, pertanto, che un intero paragrafo (il Sesto) sia stato proprio dedicato agli adempimenti – necessari – in materia di trasparenza; circostanza questa che conferma la bontà dell’intuizione del presente Volume.

La trasparenza da mero adempimento legale e da condizione di legittimità dell’azione amministrativa diventa altro. L’amministrazione condivisa – riprendendo i principi enunciati dalla richiamata sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel precedente paragrafo – diventa a sua volta una “casa di vetro”.

Ogni procedimento, anche ad iniziativa degli ETS, fra quelli previsti dagli artt. 55 e seguenti, viene analizzato con specifico riferimento agli adempimenti minimi previsti dalla vigente disciplina statale in materia di trasparenza (e, dunque, dal richiamato d. lgs. 33/2013 e ss. mm. e dalla legge n. 69/2009 e ss. mm.).

Le Linee guida indicano puntualmente gli adempimenti, nonché i relativi contenuti e durata. In questa direzione, la “pubblicità” è strumentale alla “trasparenza”, che diventa una “meta-finalità”.

Le Linee guida richiamano, inoltre, gli adempimenti in materia di trasparenza posti in capo agli ETS, con il relativo regime giuridico, in relazione ai contributi superiori a 10.000 euro riconosciuti dalle PA, in applicazione dell’art. 1, commi 125-129, della legge n. 124/2017 e ss. mm.

Si tratta di un elemento di non banale rilevanza, posto che la relativa violazione si riverbera sul rapporto con la PA, nel senso che la PA, che ha accordato il contributo, è tenuta a “recuperarlo” in conseguenza dell’accertata violazione dell’obbligo di trasparenza.

Da ultimo, gli adempimenti in materia di trasparenza costituiscono una delle misure, previste dalla vigente disciplina in materia di anticorruzione, come tale contemplata dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), elaborato dagli enti tenuti a tale obbligo.

Trasparenza e rendicontazione delle attività di interesse generale.

Occorre, a questo punto, evidenziare l’aspetto – ad avviso di chi scrive – qualificante il rapporto collaborativo fra PA ed ETS attraverso le diverse forme stabilite dai richiamati artt. 55 e ss. del Codice.

È lo stesso Codice, infatti, a chiarire – attraverso due disposizioni dedicate ai “controlli” – la finalità prima ed ultima dell’amministrazione condivisa.

L’art. 93 (*Controllo*) prevede che i controlli sugli enti del Terzo settore sono finalizzati ad accertare:

- a. la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore;
- b. il perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale;
- c. l’adempimento degli obblighi derivanti dall’iscrizione al Registro unico nazionale del Terzo settore;
- d. il diritto di avvalersi dei benefici anche fiscali e del 5 per mille derivanti dall’iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore;
- e. il corretto impiego delle risorse pubbliche, finanziarie e strumentali, ad essi attribuite.

Ancora, l'art. 93, comma 4 CTS stabilisce che le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli enti del Terzo settore per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale, dispongono i controlli amministrativi e contabili (..) necessari a verificarne il corretto utilizzo da parte dei beneficiari.

Ecco, allora, che la trasparenza – all'interno delle forme di amministrazione condivisa ed in ragione della peculiarità di tale forma di relazione collaborativa sussidiaria – non costituisce un “limite esterno” di natura formale e legale, quanto piuttosto lo strumento idoneo a “confermare” e “comunicare” all'esterno la bontà e l'efficacia delle attività di interesse generale svolte “insieme” e con assunzione reciproca di responsabilità da parte degli enti pubblici e degli ETS.

Enti pubblici ed ETS non sono obbligati a collaborare, ma se decidono di farlo condividono tutto; in particolare, all'inizio lo “scopo” della collaborazione e alla fine i risultati, potenzialmente anche negativi.

La trasparenza, pertanto, diventa il canale per “connettere” enti pubblici, ETS e comunità di riferimento e per “dare conto” delle attività di interesse generale svolte. Quanto detto vale anche per la valutazione di impatto sociale (in avanti “VIS”).

La VIS, per espressa previsione normativa (legge delega n. 106/2016 e DM 23 luglio 2019, di adozione delle relative Linee guida), può essere prevista dagli enti pubblici nell'ambito dei procedimenti collaborativi attivati con gli ETS.

Tuttavia, se si muove dalla disposizione contenuta nella citata legge delegata (art. 7, comma 3), per effetto della quale «[...] Per valutazione dell'impatto sociale si intende la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo, degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'o-

biiettivo individuato [...]», è evidente il senso e la portata della trasparenza nei termini fin qui descritti.

È possibile, a questo punto, provare a consegnare alcune considerazioni conclusive.

#### **6.4. Considerazioni conclusive**

Il Volume – attraverso il tema della *trasparenza* – intende offrire una lettura delle norme e degli istituti del Codice del Terzo settore.

Nel contributo si è cercato di far emergere, in primo luogo, una traiettoria chiara dell'ordinamento, “cristallizzata” nelle modifiche del 2020 alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo; la “buona fede” e la “collaborazione” diventano le “stelle polari” nell'ambito dell'interazione fra le amministrazioni pubbliche ed i cittadini.

Si tratta di un cambio di paradigma rispetto al passato; appartiene alla storia il rapporto autorità/libertà; in tale diverso contesto, la trasparenza ne è conseguenza. La PA come “casa di vetro”, continuando con il richiamo alla sentenza n. 10/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Il rappresentato quadro di riferimento si arricchisce ulteriormente con l'entrata in vigore del Codice del Terzo settore e per le motivazioni ampiamente esposte nel Volume. Il Codice, volendo schematizzare, applica il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, con la conseguenza di generalizzare – nell'ambito di tutte le attività di interesse generale – la “collaborazione” fra PA ed ETS, accomunati da uno “scopo”, ovvero a determinare un cambiamento positivo nei confronti della comunità di riferimento.

Il Codice, inoltre, anche per il contenuto innovativo diventa il “diritto del Terzo settore”; un diritto – in quanto derivazione dal richiamato principio di sussidiarietà orizzontale – dal “volto buono”. Non è un diritto che impone comportamenti (*co-progettare non è un obbligo*) o che regola le condotte altrui, quanto piuttosto

è un insieme di norme finalizzate alla promozione ed al sostegno degli ETS e della loro relazione con la PA.

Il Codice, pertanto, “colora” la relazione fra PA, che comunque agisce mediante atti e procedimenti e nel rispetto dei principi sull’azione amministrativa, primi fra tutti quelli dell’evidenza pubblica e della legalità, formale e sostanziale, da un lato, e gli ETS dall’altro.

La PA attraverso l’amministrazione condivisa non “abbandona” le proprie prerogative e competenze; cambia il “volto” di quel potere.

Da qui una diversa funzione della trasparenza, tema esaminato nel Volume, rispetto agli altri settori – ordinari e settoriali (si pensi, solo per fare alcuni esempi, al rapporto fra trasparenza e tutela dei dati personali o, ancora, fra trasparenza e tutela della concorrenza, di cui è espressione il vigente codice dei contratti pubblici).

La trasparenza diventa uno dei maggiori “banchi di prova” della Riforma, dell’attività degli ETS e della relazione di questi ultimi con la PA.

La trasparenza, in altri termini, è lo strumento per “dare conto” al pubblico delle attività svolte (e, dunque, dell’impiego dei contributi e degli immobili pubblici) attraverso co-programmazioni, co-progettazioni, accreditamenti, convenzioni con APS e ODV ed, infine, valorizzazione di beni pubblici.

La trasparenza contribuisce a “legittimare” o, invece, a “delegittimare” l’operato degli ETS e della PA e la relativa collaborazione e ciò, si badi bene, in relazione all’efficacia o meno della collaborazione rispetto agli scopi prefissati.

La trasparenza, da questo punto di vista, contribuisce ad un’evoluzione dello stesso agire della PA; si passa dalla logica adempitiva ad un’altra “di risultato”.

Vi è, inoltre, un’ulteriore dimensione nella quale la trasparenza agisce e può produrre un rilevante cambiamento. Il riferimento

è alle diverse forme di “raccolta fondi” o di “dono”, esaminate nel Volume.

Si pensi, a tale riguardo, alle attività svolte dagli ETS per effetto delle donazioni “di fiducia” fatte dai contribuenti in applicazione della disciplina del 5x1000 o, ancora, del c.d. social-bonus, disciplinato dall’art. 81 CTS.

Non vi è dubbio che la trasparenza e, dunque, il “dare conto” dell’utilizzo del capitale di fiducia ricevuto è la misura più idonea a valorizzare o, in senso opposto, a penalizzare la “reputazione” degli ETS.

Per le ragioni fin qui esposte, a parere di chi scrive, gli ETS, ma anche le pubbliche amministrazioni sono chiamati a gestire sì l’onere correlato agli adempimenti in materia di trasparenza, ma soprattutto a coglierne le opportunità.

“Abitare una casa di vetro” è faticoso e richiede anche approcci culturali ed organizzativi idonei a sostenere il peso della trasparenza; tuttavia, sono maggiori i benefici, coerenti con la *ratio* e le finalità della Riforma del Terzo settore.

ETS e pubbliche amministrazioni saranno capaci di attivare rapporti collaborativi, rivolti alle comunità di riferimento e forieri anche dei contributi, di varia natura, dei cittadini se e nella misura in cui essi saranno “credibili” ed i risultati della loro attività saranno “tangibili”.

L’amministrazione condivisa, infatti, poggia sulla fiducia, quale processo consapevole ed intenzionale di reciprocità.

La trasparenza, in definitiva, sarà il terreno sul quale la fiducia verrà confermata o smentita.

## CAPITOLO 7

# Il ruolo delle reti associative

Luca Degani

### 7.1. Premessa

La Riforma del terzo settore ha previsto, tra le tipologie particolari di enti del Terzo settore (“ETS”), le reti associative. Con tale definizione è stata introdotta nell’ordinamento italiano una nuova qualifica soggettiva per quegli enti che, con una strutturata articolazione organizzativa, possono iscriversi al RUNTS<sup>1</sup> (art. 4, comma 1, del D. Lgs. n.117/2017 “Codice del Terzo settore”).

---

<sup>1</sup> Giova evidenziare che la qualifica di rete si acquisisce, con effetto costitutivo, dalla iscrizione al RUNTS nell’apposita sezione. La gestione della sezione del RUNTS dedicata alle reti associative è di competenza dell’Ufficio statale del RUNTS; i singoli soggetti componenti la rete sono invece iscritti, in coerenza con la configurazione giuridica assunta, nelle corrispondenti sezioni del RUNTS; in relazione ad essi l’individuazione dell’ufficio competente è basata sul criterio territoriale della sede legale di ciascuno (sul punto si veda la Circolare ministeriale sopra citata). Si ricorda che con D.M. 106/2020 è stato istituito il RUNTS di cui si attende l’operatività a breve (aprile-giugno).  
<sup>L’art. 41</sup> specifica gli ulteriori requisiti ai quali il soggetto deve conformarsi ai fini dell’iscrizione e dedica le disposizioni di cui ai commi 8, 9 e 10 dell’articolo 41 del Codice, attribuendo possibili facoltà alla Rete nella gestione della vita associativa. Infine, l’articolo 47, comma 5, introduce la fattispecie dello statuto standard quale possibile elemento uniformante che può essere predi-

Il riconoscimento normativo della rete associativa conferma il rilievo che le associazioni articolate su più livelli e in diverse realtà territoriali hanno assunto nell'ambito del Terzo settore, delineandosi quali soggetti cui sono attribuite, come vedremo, sia una funzione di promozione e supporto sia di coordinamento e di rappresentanza degli enti che ad essi aderiscono o afferiscono.

Nell'impianto della Riforma le reti associative si candidano dunque a divenire realtà rappresentative di interessi diffusi o di esperienze di partecipazione di enti e cittadini, nei settori di attività d'interesse generale, e comunque portatrici di quella dimensione civica, di solidarietà sociale e di utilità sociale elemento tipizzante per tutti gli ETS<sup>2</sup>.

La nuova figura della rete interroga dunque anche una parte del Terzo settore sulla propria vocazione che da un lato vede una componente di servizio e promozione a cui è chiamata stabilmente verso gli enti aderenti; dall'altro contempla una "funzione politica" ossia di rappresentanza di interessi dei suoi aderenti, in un contesto di dialogo e raccordo con le istituzioni.

In ragione di tale aspetto qualificante, come si vedrà nel prosieguo, le reti associative non solo sono destinatarie delle disposizioni in tema di trasparenza e pubblicità fissate dalla Riforma, intese come adempimenti specifici o obblighi di legge, ma anche

---

sposto dalla rete associativa ed approvato dal Ministero, per gli enti aderenti alla rete associativa.

<sup>1n</sup> ogni caso, la scelta di acquisizione della qualifica di rete, richiede un recepimento nel proprio statuto delle disposizioni del codice, secondo le modalità ritenute più funzionali all'efficace esercizio delle attività tipiche della rete medesima, come individuate dall'articolo 41, tenendo conto altresì della propria storia e della propria vocazione identitaria (cit. Circolare Ministero); in tale ottica si pensi anche alla necessità di conformare la disciplina statutaria ai principi di democraticità, pari opportunità, eguaglianza di tutti gli associati, elettività delle cariche sociali, caratterizzanti la Riforma.

<sup>2</sup> L. Degani, A. Di Pinto, *La Riforma del Terzo Settore. Prime Interpretazioni ed Analisi*, Roma, Edizione Admaiora, 2018.

attrici e promotrici di azioni e comportamenti significativamente legati a trasparenza e pubblicità verso le proprie articolazioni.

Le misure di trasparenza per gli enti del Terzo settore, come è stato correttamente evidenziato

sono state introdotte, sul piano politico, come modalità attraverso le quali (ri)legittimare un carnet di misure di favore, mirando ad assicurare ad una pluralità indistinta di soggetti, variamente interessati alle attività degli enti del Terzo settore, la possibilità di accesso immediato ad informazioni concernenti l'ente medesimo. Esse rappresentano un tratto distintivo dell'appartenenza al perimetro del Terzo settore e, ad un tempo, uno degli elementi più contestati della disciplina, specialmente da parte delle realtà di più contenute dimensioni<sup>3</sup>.

Proprio la peculiarità e la novità introdotta dal Codice del Terzo settore con la fattispecie soggettiva della "rete associativa" determina una altrettanto peculiare dimensione ed estensione di queste misure.

In tale contesto l'attenzione posta all'applicazione delle misure di trasparenza a sistemi organizzativi articolati quali le reti associative deve essere duplice: infatti se da un lato la normativa tende ad assicurare livelli elevati di trasparenza per gli ETS, dall'altro corre il rischio di restringere gli spazi delle libertà sociali di cui proprio gli ETS sono una delle maggiori espressioni.

Il quadro normativo di definizione della rete associativa

Nell'introdurre questa nuova forma di ETS, il legislatore ha fissato una differenziazione tra reti associative e reti associative

---

<sup>3</sup> L. Gori, *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti*, paper presentato in occasione del XIII Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 24-25 maggio 2019, Dipartimento di Management e Diritto, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

nazionali, disciplinando all'art. 41 del D. Lgs. 117/2017 i relativi requisiti distintivi.

La norma è posta all'interno del Titolo V del Codice del terzo settore, dove sono collocate le specifiche norme per ciascuna delle categorie di enti con disciplina particolare e descrive una fattispecie particolare (la rete) che all'interno dell'ampia categoria degli ETS, si differenzia sia dagli altri ETS "tipizzati" sia dal modello generale di ETS non riconducibile ad una delle categorie specifiche<sup>4</sup>.

La disposizione circoscrive la qualifica di rete associativa, rilevante ai fini dell'applicazione della speciale disciplina dedicata e dunque anche in tema di misure di trasparenza, individuandone: a) i caratteri strutturali (la necessaria base associativa o articolazione); b) il requisito dimensionale (diversificato a seconda che si tratti di rete associativa o rete associativa nazionale; c) l'attività statutaria necessaria (oltre a quella solo eventuale di controllo e vigilanza assunto dalle reti associative nazionali).

Sono così normativamente considerate reti associative gli enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, che:

- a. associano, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, un numero non inferiore a 100 enti del Terzo settore, o, in alternativa, almeno 20 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno cinque regioni o province autonome;
- b. svolgono, anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati, attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle

---

<sup>4</sup> L. Degani, *Chi sono gli enti del Terzo Settore*, in collaborazione con CSVnet, maggio 2018.

loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

Per le reti associative nazionali è invece prevista l'associazione, anche indirettamente attraverso gli enti ad esse aderenti, di un numero non inferiore a 500 enti del Terzo settore o, in alternativa, almeno 100 fondazioni del Terzo settore, le cui sedi legali o operative siano presenti in almeno dieci regioni o province autonome.

In relazione alla specifica attività che le reti associative nazionali possono esercitare, sempre l'art. 41 richiama a:

- a. monitoraggio dell'attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore;
- b. promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati.

A supporto dell'indagine sulla nuova qualifica, è utile riprendere la posizione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la Circolare n. 2 del 5.03.2021 proprio in tema di reti associative: l'orientamento presupponendone la natura associativa in tutte le sue possibili articolazioni e strutturazioni.

In tale ottica è confermato che

Una rete associativa potrà configurare il proprio patto associativo, disciplinato nello statuto, secondo le modalità ritenute più funzionali all'efficace esercizio delle attività tipiche della rete medesima, come individuate dall'articolo 41, comma 1, lettera b) del Codice e delle eventuali, ulteriori attività indicate al successivo comma 3, tenendo conto altresì della propria storia e

della propria vocazione identitaria: in tal senso, attraverso l'esame delle caratteristiche della singola rete associativa si potrà tangibilmente apprezzare il polimorfismo organizzativo che caratterizza il Terzo settore, potendo l'autonomia privata dare vita a diverse declinazioni del vincolo associativo intercorrente tra gli enti partecipanti: esemplificativamente, si possono delineare reti associative cd. 'verticali', caratterizzate da un modello organizzativo che prevede una pluralità di livelli (nazionale, regionale, provinciale, locale) e reti associative cd. 'orizzontali' o 'piatte', che scaturiscono per lo più dall'aggregazione di organizzazioni di secondo livello, anche costituite per aree tematiche o su base territoriale.

Il riconoscimento normativo della qualifica di rete associativa parte dal presupposto della reale presenza sul territorio italiano di molteplici forme associative organizzate al proprio interno in modo diversificato ed eterogeneo, come del resto la storia, la vocazione e le finalità perseguite, prima ancora del dato giuridico hanno in tal senso indirizzato<sup>5</sup>.

## 7.2. Attività e funzioni delle reti associative

Nell'ottica di capire quali misure di trasparenza e pubblicità sono richieste alla rete è necessario analizzare ora quali funzioni ed attività possa svolgere la rete.

Il Ministero ha chiarito che le reti associative in qualità di ETS non svolgono ulteriori tipologie di attività di interesse generale rispetto a quelle elencate nell'articolo 5, comma 1 del Codice: si ritiene infatti che l'attività istituzionale tipica delle reti associative sia riconducibile alla attività di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale e alla erogazione di servizi strumentali ad

---

<sup>5</sup> A. Santuari, *Le organizzazioni non profit*, CEDAM, 2012.

enti del terzo settore resi da enti composti in misura non inferiore al 70% da enti del terzo settore<sup>6</sup>, previste alle lettere i e m del medesimo articolo (cfr. Circolare Ministero).

In tal senso, l'oggetto sociale delle reti, come identificato dal menzionato articolo 41, può essere considerato come una «modalità di esercizio ed implementazione delle attività di interesse generale degli associati alla rete medesima»; nell'ambito di tale assetto, resta ferma la possibilità che la rete associativa svolga direttamente le ulteriori attività di interesse generale in esso tipizzate.

In tale prospettiva dunque le reti associative sono destinatarie di quelle misure di pubblicità e trasparenza previste in capo a tutti gli ETS (ad. es art. 14 CTS)<sup>7</sup>.

In ragione però della sopradescritta specificità soggettiva, le reti associative sono destinatarie e portatrici di ulteriori compiti e funzioni tali da richiedere misure e adempimenti più specifici in tema di pubblicità e della trasparenza. In tal senso deve essere letto l'art. 41 lett. b), laddove attribuisce lo svolgimento della propria attività tipica<sup>8</sup> da parte delle reti “*anche attraverso l'utilizzo di strumenti informativi idonei a garantire conoscibilità e trasparenza in favore del pubblico e dei propri associati*”.

In questo caso proprio i presupposti della rete (rappresentanza, coordinamento e supporto) esigono che tutte le azioni poste in essere per lo svolgimento dell'attività rispondano ad una effettiva conoscibilità sia nei confronti degli associati o afferenti a cui l'at-

---

<sup>6</sup> G. Sepio, F. M. Silveti, *Terzo Settore, parte la ricognizione delle attività di interesse generale*, in «Quotidiano del fisco-Il Sole 24 Ore», 20 settembre 2017.

<sup>7</sup> A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla Parte del Terzo Settore. La Riforma Letta dai Suoi Protagonisti*, Bari-Roma, Editori Laterza, 2020.

<sup>8</sup> Si tratta dell'attività di coordinamento, tutela, rappresentanza, promozione o supporto degli enti del Terzo settore loro associati e delle loro attività di interesse generale, anche allo scopo di promuoverne ed accrescerne la rappresentatività presso i soggetti istituzionali.

tività è rivolta, sia nei confronti di quei terzi che in qualche modo possano avere un contatto/interesse con l'Associazione.

È evidente che le reti dovranno approntare misure interne da un lato per far conoscere il proprio operato ai propri associati; in tale ottica si pensi alla necessaria comunicazione e controllo nella dimensione della rappresentanza presso le istituzioni. Dall'altro lato si richiedono meccanismi di pubblicità e trasparenza nei confronti dei terzi in generale e di eventuali stakeholders.

Si accenna solo che nell'adozione di misure di questo tipo, si inserisce la delicata problematica, tipica nei casi di trasparenza e pubblicità, del rapporto con la tutela del diritto alla riservatezza e la tutela della libertà di impresa e della concorrenza.

In via più specifica è opportuno evidenziare che la norma pone in capo alla rete la possibilità di svolgere attività di coordinamento: nella genericità della definizione per coordinamento si può intendere qualsiasi attività funzionale a creare sistema, comunicazione e azione comune tra i propri associati.

Per attività di tutela certamente è possibile ipotizzare una forma di assistenza e difesa, alla quale si aggiunge ulteriormente l'attività promozionale, tesa a garantire una conoscenza interna e soprattutto verso l'esterno delle attività, delle peculiarità e di quei caratteri positivi e ottimali dei propri associati.

Inoltre, l'attività di supporto può ben ricomprendere anche il supporto tecnico professionale laddove l'attività svolta, come negli ambiti sociosanitario ed educativo, richiede ad esempio costanti formazione ed aggiornamento normativo.

Di portata significativa si profila la possibilità da parte della rete di essere rappresentativa e di promuovere la rappresentatività anche dei propri associati, in rapporto ai vari soggetti istituzionali di riferimento. Ciò si inquadra in una funzione di rappresentanza d'interessi svolta dalle reti associative, finalizzata proprio ad incontrare l'esigenza delle organizzazioni articolate e diffuse di risultare soggetti qualificatamente rappresentativi, sia per set-

tori di attività che per localizzazione geografica, degli interessi dei propri aderenti.

Alle reti associative è inoltre attribuita la facoltà di promuovere partenariati e protocolli di intesa con le pubbliche amministrazioni e con soggetti privati. Sul punto giova ricordare la recentissima pubblicazione del DM n. 72 del 31.03.2021 in tema di “Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli artt. 55 – 57 del D. Lgs. 117/2017”, che sembra destinato ad aprire una nuova stagione di collaborazione e non meramente prestazionistica tra pubblico e privato del terzo settore<sup>9</sup>.

Alle sole reti associative nazionali sono attribuite le attività di monitoraggio dell’attività degli enti ad esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e la predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore, nonché la promozione e lo sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati (art. 41, comma 3).

È indubbio che le attività di monitoraggio e controllo richiedono che la rete ponga in essere un sistema di comunicazione tra il livello apicale e i livelli sottostanti tale da consentire un corretto passaggio di informazioni; la comunicazione deve essere permeata di trasparenza considerando che le finalità conoscitive sono esigenza non solo dei livelli vari della rete ma anche dal Consiglio Nazionale del terzo settore (monitoraggio) piuttosto che dai competenti uffici del RUNTS (controllo). Nel caso del controllo assoluta rilevanza acquisisce l’attività di controllo sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati.

---

<sup>9</sup> L. Gilli, *Il Codice del Terzo Settore ed i Rapporti Collaborativi con la P.A.*, in «Urbanistica e appalti», 1, 2018.

Il Codice ascrive infatti alle Reti associative nazionali anche una funzione di controllo<sup>10</sup> sull'attività degli ETS aderenti: si tratta di una vera e propria funzione di controllo e vigilanza. Per lo svolgimento di questa attività, che se da un lato attesta la fiducia verso le reti da parte dello Stato dall'altro ha in sé un forte elemento di responsabilità, le Reti devono richiedere apposita autorizzazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 96 CTS.<sup>11</sup>

#### Misure di trasparenza nelle reti associative

Il quadro sopra descritto consente dunque di cogliere gli aspetti di rilievo che la specificità del soggetto "rete" assume anche in relazione alla trasparenza ed alla pubblicità.

Sono richieste alle reti sia misure di trasparenza in relazione alla attività svolta che sono funzionali ad informare e far conoscere all'esterno ed ai propri associati sia misure che gli associati stessi (articolazioni, sezioni ecc...) devono garantire e fornire alla rete intesa come ente apicale.

Se da un lato le forme di pubblicità richieste e connesse alla iscrizione della rete presso il RUNTS possono garantire forme di trasparenza verso l'esterno, dall'altro lato la trasparenza "interna" richiede necessariamente una valutazione della rete e del suo assetto organizzativo. In tal senso basti pensare all'articolazione in sezioni laddove queste non hanno particolare autonomia piuttosto che alla struttura che associa più livelli territoriali secondo

---

<sup>10</sup> Nello specifico, il CTS assegna le seguenti attività di controllo:

- sussistenza e permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione al Registro;
- perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale;
- adempimento degli obblighi derivanti dall'iscrizione al Registro (vd. art. 95, comma 5, CTS). Sono da intendersi esclusi i controlli di natura finanziaria previsti dall'art. 93 CTS.

<sup>11</sup> Si tratta di una funzione attribuita dal CTS anche ai Centri di servizio per il volontariato accreditati (vd. art. 92 CTS).

lo schema dell'associazione di associazioni o di associazione di secondo livello.

Dunque, spostando l'attenzione sulla tipologia di misure di trasparenza che le reti sono chiamate ad adottare, è possibile individuare le seguenti categorie di misure in capo agli ETS:

- le misure previste trasversalmente dal CTS per tutti gli ETS;
- le misure connesse alla iscrizione al RUNTS in qualità di rete associativa;
- le misure funzionali ad attestare la conoscibilità a terzi e associati dell'attività svolta in qualità di rete.

Per quanto concerne le misure previste dalle disposizioni del Codice del terzo settore<sup>12</sup> si rimanda a quanto illustrato e approfondito in altre parti del presente volume [...].

Le misure di trasparenza connesse alla iscrizione al Runts sono da individuare da parte della rete sulla base della complessità della propria struttura organizzativa<sup>13</sup>. In tale prospettiva sia lo statuto che un eventuale regolamento<sup>14</sup> (attuativo o declinatorio

---

<sup>12</sup> L. Gori, *Il Sistema delle Fonti del Diritto nel Terzo Settore*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2018.

<sup>13</sup> All'interno del complesso di enti che unitariamente costituiscono la rete, come soggetto avente per definizione carattere associativo, può essere opportuno introdurre una distinzione tra quelli che si profilano come articolazioni interne della stessa, previste e disciplinate specificamente nel loro assetto organizzativo e funzionale dallo statuto dell'ente e quelli che invece, collocati al livello di base, risultano enti meramente associati ad essa per effetto di un vincolo (la cd. affiliazione) che potrebbe venir meno per loro volontà (ad esempio perché decidono di non rinnovare l'affiliazione), per volontà del vertice della rete (qualora per ipotesi non siano ritenuti più rispondenti ai requisiti che statutariamente la rete richiede ai propri affiliati), o semplicemente in caso di loro estinzione, scioglimento ecc.

<sup>14</sup> In tal senso il Ministero si è espresso nel senso di richieder alle reti la pubblicazione del regolamento sul sito internet della rete al fine di garantire la massima trasparenza, mediante la pubblicazione dello stesso sul sito internet della rete.

dello statuto medesimo) deve rispondere all'esigenza di assicurare la piena conoscibilità delle caratteristiche dell'ente, la sua organizzazione, il suo funzionamento, la natura e le modalità del rapporto con i propri associati, aderenti, con le proprie articolazioni, con le sezioni; tali notizie, infatti, rappresentano l'assolvimento del deposito presso il RUNTS dello statuto.

Nelle misure funzionali ad attestare la conoscibilità a terzi e associati dell'attività svolta in qualità di rete, ritroviamo le previsioni, sopra analizzate, di cui all'art. 41, comma 1, lett. b) ed all'art. 41, comma 3.

Le misure di trasparenza che rimandano alla peculiarità organizzativa della rete, scontano ad oggi una mancata tipizzazione che si coniuga alla necessità di una flessibilità e applicabilità al caso di specie.

In linea generale mentre esiste una forte tipizzazione, soprattutto in questo ultimo decennio, al riguardo delle misure attinenti l'azione della pubblica amministrazione, si denota una minore connotazione precisa per gli enti di natura privata.

Pur nella possibile configurazione di molteplici azioni e misure adattate alla forma soggettiva e organizzativa in cui si struttura la rete, l'obiettivo finale è in ogni caso quello di consentire ad altri soggetti di conoscere, monitorare l'attività e la modalità di esercizio dell'attività, attraverso la messa a disposizione di una serie di informazioni atte a tale scopo.

L'obiettivo della trasparenza sotteso per le reti, trova ragione sia nella accessibilità dei dati e documenti relativi alla propria organizzazione e funzionamento, che risponde all'esigenza del Runts di verificare la reale consistenza della Rete per qualificarsi tale, per conferirne l'autocontrollo e per testarne la reale funzione di rappresentanza, sia per un controllo da parte di soggetti portatori di un interesse sul perseguimento delle finalità e sullo svolgimento delle attività quali presupposti che legittimano l'accesso ad un regime agevolato ed a determinate risorse pubbliche.

Nel solco segnato dalla Riforma, nel contesto del principio di sussidiarietà orizzontale, in cui lo Stato si ritaglia un ruolo integrativo nelle attività di interesse generale gestite dagli ETS, si pone dunque la sfida di assicurare l'effettiva capacità del Terzo settore di sapere interpretare la domanda di rappresentanza (sociale) proveniente dalla cittadinanza. Nel quadro di questa relazione collaborativa, leggiamo l'individuazione da parte del legislatore delle reti associative come il tentativo di individuare quella dimensione ideale affinché gli ETS siano stimolati ad incidere realmente sui bisogni delle persone e, nel contempo, a rispondere in maniera trasparente delle proprie attività nei confronti dei cittadini e delle istituzioni.



## CAPITOLO 8

# La disciplina dei controlli

Emanuele Rossi

1. Il complesso e articolato sistema di controlli previsto dalla normativa vigente per gli enti del terzo settore (da ora in avanti: ETS) risponde a diverse finalità, connesse al carattere promozionale della disciplina per essi prevista e all'esigenza di salvaguardare il livello qualitativo dei soggetti che assumono detta qualifica. Tale livello qualitativo risulta conseguente al coinvolgimento degli stessi nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi: come si legge in una pronuncia della Corte costituzionale, «il riconoscimento di una rilevanza pubblica all'attività privata (impone) una regolamentazione, anche autoritativa, che assicuri il coordinamento degli sforzi pubblici e privati nel soddisfacimento del superiore interesse generale» (sentenza n. 185 del 2018).

La normativa vigente individua due tipologie di controlli che devono essere esercitati nei confronti degli ETS: una attribuita alla responsabilità di organi *interni* agli enti stessi; l'altra, invece, di competenza di soggetti *esterni* ad essi.

Partendo dai primi, è prevista l'istituzione in ciascun ente di un apposito organo, da prevedere nello statuto e nominato dall'assemblea, definito “organo di controllo” (art. 30): tale istituzione, tuttavia, è obbligatoria soltanto per le fondazioni (a prescindere

re dalla loro consistenza economica), e per alcune associazioni, riconosciute o non riconosciute, in presenza di altre condizioni (vale a dire allorché l'associazione abbia superato, per due esercizi consecutivi, almeno due dei limiti indicati dalla legge)<sup>1</sup>. A tale organo è attribuita una funzione di controllo di carattere generale, articolata dal Codice del Terzo settore (da ora in avanti, CTS) con varietà di espressioni linguistiche: esso infatti deve *vigilare* «sull'osservanza della legge e dello statuto e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, [...] nonché sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile e sul suo concreto funzionamento»; deve esercitare «compiti di *monitoraggio* dell'osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale»; infine, deve *attestare* «che il bilancio sociale sia stato redatto in conformità alle linee guida di cui all'art. 14». Una varietà di formulazioni, dunque, che tuttavia sono complessivamente riconducibili ad una funzione di *controllo*.

Per poter esercitare il proprio mandato, i componenti dell'organo di controllo «possono in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo», anche richiedendo agli amministratori «notizie sull'andamento delle operazioni sociali o su determinati affari».

Dell'effettuazione dell'attività svolta l'organo di controllo dà conto nel bilancio sociale, in cui devono essere contenuti “gli esiti del monitoraggio svolto dai sindaci”: ove si deve intendere – si ritiene – il complesso delle attività svolte all'interno dell'ente dall'organo di controllo (in quanto i “sindaci” non sono previsti negli ETS).

Oltre a tale finalizzazione, lo stesso organo – tra le cui competenze non è prevista la possibilità di richiedere la convocazione dell'assemblea dell'ente – ha comunque l'obbligo di tenere conto delle denunce ricevute «nella relazione all'assemblea» (art. 29,

---

<sup>1</sup> In particolare: *a*) totale dell'attivo dello stato patrimoniale pari o superiore a 110.000 euro; *b*) ricavi, proventi o altre entrate pari a 200.000 euro complessivi; *c*) almeno 5 dipendenti occupati durante l'esercizio.

comma 2), e può anche agire direttamente nei confronti del tribunale ai sensi dell'art. 2409 c.c. (art. 28). Non è invece previsto un raccordo tra l'attività di controllo "interna" e quella "esterna" di cui subito si dirà: raccordo che sarebbe parso opportuno invece prevedere.

La previsione di un organo di controllo è, come detto, obbligatoria soltanto per alcuni enti: per gli altri, invece, essa deve ritenersi facoltativa, con valutazione rimessa alla fonte statutaria.

Nel complesso, si è osservato che tale sistema di controlli, «così complesso e dettagliato», è stato pensato con riferimento alle grandi organizzazioni, con possibili rilievi critici» in termini di farraginosità e soprattutto di sostenibilità economica», specie per gli enti di dimensioni ridotte<sup>2</sup>: ma va ricordato, al riguardo, che gli enti per cui è obbligatoria l'istituzione dell'organo di controllo devono comunque avere un livello di attività economica abbastanza elevato.

2. Più rilevante è la disciplina relativa ai controlli *esterni* all'ente, per i quali maggiore pregnanza assumono le esigenze di trasparenza. Questi possono essere distinti in due categorie: controlli rimessi a pubbliche amministrazioni, da un lato, e forme di auto-controllo (nei termini di cui si dirà), dall'altro.

I primi (che possiamo definire come *controlli pubblici*) non sono affidati ad un'unica amministrazione, bensì a diversi soggetti, i quali quindi dovranno – in certa misura – coordinarsi tra loro: l'Ufficio del Registro unico nazionale degli ETS (art. 90 e 93) (da ora in poi: RUNTS), il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (art. 92), l'Amministrazione finanziaria (art. 94), nonché le Amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli ETS (art. 93, comma 4).

---

<sup>2</sup> D. Caldirola, *Il Terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, 2021, p. 124.

Il CTS ha attribuito le maggiori competenze in materia all'*Ufficio del RUNTS*, dotandolo anche di una disponibilità economica specifica. Nel dettagliare tali funzioni, il DM n. 106/2020 ha previsto che gli "Uffici del RUNTS" sono articolati in un "Ufficio statale" operante presso il Ministero del Lavoro, e in "Uffici regionali" e "Uffici provinciali" (questi ultimi riferiti esclusivamente alle Province autonome di Bolzano e Trento). Le attività di competenza dell'Ufficio (complessivamente inteso), ed in particolare quelle riferibili al controllo, sono in realtà attribuite agli uffici regionali e provinciali, e possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, l'Ufficio è tenuto ad accertare «la completezza e l'idoneità della documentazione e delle informazioni prodotte» dall'ETS per l'iscrizione nel RUNTS, nonché «la sussistenza delle condizioni previste ai fini dell'iscrizione»: in caso di esito positivo, provvede all'iscrizione. Nell'ipotesi in cui la domanda risulti invece non corretta o incompleta, o qualora da quanto risultante agli atti emergano esigenze di integrazioni o chiarimenti o di documentazione integrativa, l'Ufficio dovrà invitare l'ente a completare o rettificare la domanda di iscrizione o integrare la documentazione fornita, assegnando un termine non superiore a trenta giorni. Entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda completata o rettificata, della documentazione ulteriore richiesta o, in mancanza, dalla scadenza del termine assegnato all'ente, l'Ufficio provvede all'iscrizione o comunica i motivi ostativi all'accoglimento della domanda (con la previsione del silenzio-assenso in caso di mancata risposta). Contro il diniego di iscrizione è possibile ricorso al Tar.

Successivamente all'iscrizione, ciascun ETS è tenuto a tenere aggiornate le informazioni registrate, nonché a depositare le modifiche eventualmente intervenute dello statuto, oltre ad alcuni documenti indicati (bilancio, rendiconto delle raccolte fondi, bilancio sociale, etc.), mentre l'Ufficio competente del RUNTS, con le procedure sopra indicate, verificherà la correttezza di tali dati, potendo al termine del procedimento provvedere alla cancella-

zione dal Registro oppure a «modificare d'ufficio informazioni o iscrivere atti a lui pervenuti anche da altre amministrazioni o acquisiti nell'espletamento delle attività di revisione e controllo».

Il CTS stabilisce poi (art. 51) che «con cadenza triennale, gli Uffici del RUNTS provvedono alla revisione, ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione al Registro stesso». A tal fine il DM n. 106 autorizza l'Ufficio, qualora ritenga necessario procedere a un approfondimento istruttorio, a effettuare verifiche *in loco*, anche tramite la collaborazione con altre pubbliche amministrazioni.

Oltre a tali verifiche, l'art. 93, comma 3, del CTS prevede «accertamenti documentali, visite e ispezioni, d'iniziativa, periodicamente o in tutti i casi in cui venga a conoscenza di atti o fatti che possano integrare violazioni alle disposizioni del presente codice, anche con riferimento ai casi di cui al comma 1, *lett. b*)» (cioè con riguardo al perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale). Tra i soggetti che possono mettere a conoscenza l'Ufficio nazionale di eventuali irregolarità, tali da indurre alla cancellazione dell'ETS dal Registro, è espressamente indicata l'Amministrazione finanziaria, a seguito dell'attività di controllo da questa eseguita (di cui si dirà). Analogamente, all'Ufficio è attribuito il compito di trasmettere alla stessa Amministrazione «gli esiti dei controlli di competenza, ai fini dell'eventuale assunzione dei conseguenti provvedimenti» (art. 94, comma 1). Si prevede dunque una forte collaborazione tra Amministrazione finanziaria e Ufficio del RUNTS.

In merito al riparto tra Ufficio nazionale e Uffici regionali relativamente a dette funzioni, il DM n. 106 attribuisce – come detto – la competenza generale agli Uffici regionali, mentre a quello nazionale sono riservate le attività riguardanti le reti associative (anche nel caso in cui esse siano iscritte in ulteriore sezione).

Il DM n. 106 precisa che l'attività “di revisione” (un ulteriore modo di definire il “controllo”) deve essere condotta «secondo criteri di uniformità nell'applicazione della disciplina e di effica-

cia dell'azione, a scadenza triennale». Con essa vengono accertate, oltre che la ricordata permanenza dei requisiti di legge previsti per l'iscrizione al RUNTS, anche l'informazione antimafia aggiornata. Si è ritenuto, al riguardo, che tale potere di controllo «non ha eguali negli altri sistemi legali di pubblicità del nostro ordinamento»<sup>3</sup>.

Circa la verifica relativa al perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale va segnalato che questa è di competenza – come si è visto – anche dell'organo di controllo interno (ove previsto, ovviamente). *Nulla quaestio*, pertanto, negli enti dove non vi sia l'organo di controllo, mentre per gli altri si renderebbe opportuna una qualche forma di coordinamento (ad esempio non è chiarito se l'organo interno possa o debba riferire all'Ufficio, ovvero se quest'ultimo possa/debba intervenire su richiesta dell'organo di controllo).

Sempre con riguardo all'Ufficio del RUNTS va segnalata poi la disposizione contenuta nell'art. 90 CTS, che attribuisce ad esso la funzione di esercitare, sulle *fondazioni* del TS, i controlli e i poteri di cui agli artt. 25, 26 e 28 del codice civile. In forza dell'art. 91, infine, l'Ufficio è competente ad irrogare le sanzioni conseguenti alla violazione delle prescrizioni relative alla distribuzione di utili o avanzi di gestione, di devoluzione del patrimonio residuo e di utilizzo dell'indicazione di ETS.

Quali conseguenze sono previste a seguito dell'esito del controllo? L'art. 50 stabilisce che «la cancellazione di un ente dal Registro unico nazionale avviene a seguito [...] di accertamento d'ufficio, anche a seguito di provvedimenti della competente autorità giudiziaria ovvero tributaria, divenuti definitivi [...] ovvero della carenza dei requisiti necessari per la permanenza nel Registro unico nazionale del Terzo settore». Il DM n. 106 ha precisato, a questo riguardo, che il

---

<sup>3</sup> N. Riccardelli, *Commento all'art. 21, Il Registro unico nazionale del Terzo settore*, in A. Fici-N. Riccardelli (a cura di), Napoli, 2021, p. 231.

carattere di *definitività* richiesto riguarda l'accertamento derivante da attività svolte da altre amministrazioni.

Lo stesso DM ha anche definito la procedura da seguire nel caso di cancellazione: l'Ufficio competente avvia il procedimento dandone comunicazione motivata all'ente; entro trenta giorni l'ETS potrà far pervenire le proprie osservazioni o la documentazione che l'Ufficio competente dovrà valutare prima di adottare il provvedimento di cancellazione (oppure, in alternativa, chiedere la migrazione in altra sezione del RUNTS). Entro i successivi sessanta giorni il procedimento dovrà concludersi: nel caso di cancellazione è ammesso ricorso avanti al Tar. Tale disciplina – di fonte ministeriale, come detto – ha superato la carenza che poteva essere rilevata nella normativa primaria: la indicata procedura sembra infatti assicurare il diritto di difesa (perlomeno in un'accezione ampia di tale diritto) mediante una fase preliminare di necessario contraddittorio (o, perlomeno di possibilità di rispondere ai rilievi formulati dall'amministrazione).

3. Oltre all'Ufficio del RUNTS, altre amministrazioni pubbliche sono coinvolte nell'attività di controllo sugli ETS: tra queste, il *Ministero del Lavoro e delle politiche sociali*, in forza di quanto stabilisce sia la legge di delega (art. 7 della legge n. 106/2016) che il CTS (art. 92, 93 e 95).

Il richiamato art. 7, comma 1, della legge di delega, in primo luogo, con una disposizione che sembra configurarsi quale norma direttamente applicabile, attribuisce al Ministero l'esercizio delle funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli ETS e sulle loro attività, al fine di “garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare a essi applicabile”; il comma 2 assegna al Ministero la promozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli ETS “anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte”.

Tale previsione viene ripresa dal CTS (art. 92 comma 1), che specifica le modalità con cui le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico dovranno essere svolte: a tal fine, infatti, il Ministero «vigila sul sistema di registrazione degli Ets nel rispetto dei requisiti previsti dal presente codice e monitora lo svolgimento delle attività degli Uffici del Registro unico nazionale del Terzo settore operanti a livello regionale»; «promuove l'autocontrollo degli ETS autorizzandone l'esercizio da parte delle reti associative nazionali iscritte nell'apposita sezione del registro unico nazionale e dei Csv accreditati»; «predispone e trasmette alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sulle attività di vigilanza, monitoraggio e controllo svolte sugli enti del Terzo settore». A ciò deve aggiungersi quanto previsto dall'art. 93, commi 5 e 7, che attribuisce al Ministero la funzione di autorizzare le reti associative e i Csv a svolgere le attività di controllo di cui si dirà, sottoponendole alla vigilanza del Ministero.

Dunque, da quanto si legge, il Ministero non ha poteri di *controllo*, bensì di *vigilanza* (sul sistema di registrazione degli ETS e anche sull'attività di controllo espletata dalle reti associative nazionali e dai Csv); di *monitoraggio* (sullo svolgimento delle attività degli Uffici regionali/provinciali del RUNTS); di *promozione* (dell'autocontrollo) e *autorizzatorie* (nei confronti delle forme di auto-controllo delle reti associative e dei Csv). Con riguardo alla prima di tali attività, l'art. 95 specifica che essa «è finalizzata a verificare il funzionamento del sistema di registrazione degli ETS e del sistema dei controlli al fine di assicurare principi di uniformità tra i registri regionali all'interno del Registro unico nazionale e una corretta osservanza della disciplina» prevista nel Codice. In sostanza, pare evidente che il compito del Ministero, nella complessa e quasi inestricabile disciplina dei controlli, sia sostanzialmente di *vigilare e monitorare il sistema complessivo dei controlli*, escludendone un ruolo di controllo *diretto* sugli ETS. In altri termini ancora, il Ministero deve vigilare sull'attività svolta da un "proprio" ufficio (quello nazionale del RUNTS), da quelli

regionali/provinciali del RUNTS, nonché dalle reti associative e dai CSV: vigilanza che potrebbe sostanziarsi nell'adozione di direttive e di cui dare conto nella relazione da trasmettere annualmente alle Camere.

Per lo svolgimento dei propri compiti, infine, il Ministero può avvalersi, relativamente all'attività di vigilanza sulle reti associative e sui CSV, degli Ispettorati territoriali del lavoro (art. 95, comma 4): ma in ogni caso, tutta l'attività relativa a dette funzioni deve essere svolta «nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 7, comma 5, della legge n. 106/2016).

Un'altra amministrazione che opera nell'ambito dei controlli sugli ETS è quella finanziaria (vale a dire *Agenzie fiscali e Guardia di finanza*): l'art. 94 CTS attribuisce ad essa i controlli fiscali, secondo un criterio che induce a ritenere che essi continueranno a seguire la logica del singolo tributo, e saranno quindi effettuati da ciascuno dei soggetti coinvolti a seconda del tipo di tributo.

Entrando nel merito della disposizione, si legge che «l'Amministrazione finanziaria esercita autonomamente attività di controllo in merito al rispetto di quanto previsto dagli artt. 8, 9, 13, 15, 23, 24, nonché al possesso dei requisiti richiesti per fruire delle agevolazioni fiscali». Gli articoli richiamati si riferiscono alla gestione patrimoniale e alla distribuzione degli eventuali utili (art. 8), alla devoluzione del patrimonio in caso di estinzione o scioglimento dell'ente (art. 9), alla tenuta delle scritture contabili (art. 13), alla tenuta dei libri sociali obbligatori (art. 15). Qualche dubbio sorge in relazione alle altre due disposizioni richiamate: la prima (art. 23) si riferisce infatti alla procedura di ammissione dei nuovi soci all'interno delle associazioni, riconosciute e non riconosciute, e delle fondazioni in cui sia previsto un organo assembleare o di indirizzo; la seconda (art. 24) disciplina lo svolgimento dell'assemblea, sempre con riguardo alle associazioni (in generale) e alle fondazioni che prevedano (ovviamente) un organo

assembleare. Si è detto in altra sede della incongruità di tali previsioni, che attribuiscono all'amministrazione finanziaria delle funzioni per le quali essa non appare l'istituzione più indicata<sup>4</sup>.

Nel caso in cui accerti delle violazioni, l'Amministrazione deve prima invitare l'ente a comparire per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento, e successivamente può procedere al disconoscimento della spettanza del regime fiscale proprio dell'ETS.

Infine, un'attività di controllo è esercitata dalle *amministrazioni pubbliche competenti in relazione alle specifiche attività svolte dagli ETS* (che sono, come noto, quelle previste dall'art. 5 del CTS), nonché da quelle amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali, che erogano risorse finanziarie o concedono l'utilizzo di beni immobili o strumentali di qualunque genere agli ETS per lo svolgimento delle attività statutarie di interesse generale. Tali amministrazioni possono disporre controlli amministrativi e contabili sull'impiego delle risorse pubbliche attribuite, al fine di verificarne il corretto utilizzo da parte dei beneficiari.

Tra gli atti sui quali dovrà operare un siffatto controllo vi sono anche – come ha chiarito la Circolare del Ministero del Lavoro n. 2 dell'11 gennaio 2019 – quelli imposti agli ETS dall'art. 1, comma 125, della legge 4 agosto 2017, n. 124, ovvero la pubblicazione annuale, nei propri siti internet o analoghi portali digitali, delle informazioni relative a sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria, agli stessi effettivamente erogati nell'esercizio finanziario precedente da parte delle pubbliche amministrazioni. Tale obbligo si impone, tra gli altri, alle associazioni, Onlus e fondazioni, nonché alle cooperative sociali che svolgono attività a favore degli stranieri.

---

<sup>4</sup> P. Consorti-L. Gori-E. Rossi, *Diritto del Terzo settore*, II ed., Bologna, 2021, pp. 211 ss.

Dunque, quelli sin qui indicati rientrano nell'ambito dei *controlli pubblici* sull'attività degli ETS: e non può non rilevarsi, al riguardo, l'eccessivo numero di amministrazioni coinvolte, come anche l'assenza di previsioni che possano ricondurre a omogeneità un sistema siffatto. Di tale mancanza potrebbero soffrire, principalmente, gli stessi ETS, chiamati ad interloquire con soggetti pubblici diversi, i quali potrebbero adottare criteri diversi e pretendere documentazione differente. A tal fine, può essere utile ricordare che, in forza dell'art. 15, primo comma, della legge 2 novembre 2011, n. 183, «le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive [...], nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni»: in altri termini, come si legge nel sito del Ministero della pubblica amministrazione: «le amministrazioni pubbliche e i gestori di servizi pubblici non possono richiedere o accettare atti o certificati contenenti informazioni già in possesso di un'altra amministrazione».

4. Un terzo livello di controlli sugli ETS sono comunemente ricondotti ad un'attività di *autocontrollo*, in quanto operati da soggetti in qualche modo appartenenti all'ambito degli stessi enti controllati. Nonostante l'espressione utilizzata sembri rinviare ad una forma di controllo che si svolge *all'interno* dell'autonomia di ciascun ente, l'autocontrollo può essere qualificato come una attività di controllo pubblico "affidata" ad un soggetto privato.

La legge n. 106/2016, e successivamente il CTS, infatti attribuiscono una funzione di controllo alle reti associative e ai Csv (art. 93 comma 5), «anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello sulla base di apposite convenzioni». Per poter svolgere tale attività, le reti associative e i CSV devono essere appositamente autorizzati dal Ministero

competente, al quale spetta dunque anche di definire le relative modalità di esercizio. Per lo svolgimento della stessa è previsto un contributo pubblico, per il quale l'art. 96 stanziava (massimo) 5 milioni di euro l'anno.

Una Circolare del Ministero del Lavoro del 5 marzo 2021 precisa che i controlli posti in essere dalle reti associative «acquisiscono una valenza di promozione dell'autocontrollo e assistenza tecnica alla *governance* dell'ente, più difficilmente ipotizzabile nei controlli a cura dell'Ufficio del RUNTS». Tale ultima affermazione è sintomo della potenziale sovrapposizione tra le attività di controllo attribuite a tali soggetti rispetto a quelle di competenza dell'Ufficio del RUNTS, con alcune significative differenze: sia in ordine all'obbligatorietà/facoltatività (se per l'Ufficio il controllo è un obbligo, per le reti associative e i Csv è una facoltà); sia in ordine alla fonte di legittimazione (come si è visto); sia infine con riguardo all'ambito del controllo (il rispetto delle disposizioni tributarie e il corretto utilizzo delle risorse sono di esclusiva competenza dell'Ufficio del RUNTS). Per quanto riguarda in particolare le reti associative, la previsione richiamata va raccordata con quanto previsto dall'art. 41, comma 3, ove si stabilisce che le stesse possono esercitare il «monitoraggio dell'attività degli enti a esse associati, eventualmente anche con riguardo al suo impatto sociale, e predisposizione di una relazione annuale al Consiglio nazionale del Terzo settore», nonché attività di «promozione e sviluppo delle attività di controllo, anche sotto forma di autocontrollo e di assistenza tecnica nei confronti degli enti associati».

Malgrado la non limpida distinzione di ruoli, tuttavia dovrebbe essere chiara la differente *finalità* del «controllo» attribuito all'Ufficio RUNTS rispetto a quello di competenza delle reti associative/CSV: al primo spetta sorvegliare sul rispetto delle norme legislative e amministrative in genere; alle seconde compete un controllo maggiormente orientato alla promozione ed al miglioramento della qualità dell'azione degli ETS.

5. Questo dunque il quadro, complesso già nelle previsioni, del sistema di controlli delineato dalla normativa vigente in relazione agli ETS, mirato a garantire quelle finalità complessive cui anche gli obblighi di trasparenza sono funzionali. Al riguardo va ribadito, come già accennato all'inizio, che la *ratio* complessiva di tale sistema va ricercata nella previsione di misure di favore che l'ordinamento pone nei confronti degli enti sottoposti a controllo: come bene è stato rilevato, infatti, «in assenza di obblighi e controlli l'attribuzione di misure di favore rischierebbe di tradursi in un privilegio *sregolato*, liberamente fruibile, scisso da ogni forma di verifica sull'effettiva sussistenza e permanenza dei requisiti richiesti»<sup>5</sup>. La stessa Corte costituzionale lo ha riconosciuto in modo esplicito, quando ha connesso la effettiva “terzietà” degli ETS alla verifica «attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo» (sentenza n. 131 del 2020).

Così configurata, dunque, l'attività di controllo e la connessa, strumentale, trasparenza delle attività degli ETS, devono essere considerati come interesse proprio non soltanto delle amministrazioni pubbliche ma anche dello stesso Terzo settore, al fine di mantenere e giustificare la condizione di riconoscimento valoriale loro assicurata dall'ordinamento. Come pure dovrebbe essere interesse comune, delle amministrazioni e degli ETS, che il sistema dei controlli *faciliti e non freni* l'azione delle diverse organizzazioni sociali: se infatti nello svolgimento dell'attività di controllo queste ultime sono soggetti distinti (e quasi “controparti”) dall'amministrazione pubblica, sul versante della gestione delle attività di interesse generale gli uni e gli altri sono co-protagonisti di quella che la Corte costituzionale ha definito l'“amministrazione condivisa”. Sarebbe opportuno che di ciò si tenesse conto (anche) nella realizzazione della funzione di controllo.

---

<sup>5</sup> L. Gori, *Costituzione e Terzo settore*, Torino, 2022, p. 265.



## CAPITOLO 9

# **La rendicontazione sociale negli enti del terzo settore: gli obiettivi del bilancio sociale e della valutazione d'impatto**

Marco Bellucci

### **9.1. Ringraziamenti**

Desidero ringraziare Damiano Cesa Bianchi e Carmela Nitti per i riscontri alle prime versioni di questo contributo e gli amici del centro di ricerca ARCO Action Research for CO-development per le esperienze di lavoro insieme che hanno contribuito a stimolare le presenti considerazioni.

### **9.2. Introduzione**

Il bilancio sociale è uno strumento di *accountability*, ovvero di rendicontazione delle responsabilità (*accounting for responsibility*), dei comportamenti e dei risultati sociali, ambientali ed economici delle attività svolte da un ente. Un bilancio sociale ha il fine di offrire un'informazione strutturata, puntuale e multidimensionale a tutti i soggetti interessati, non ottenibile a mezzo delle sole informazioni economico-patrimoniali contenute nel bilancio di esercizio.

Più in generale, i processi di rendicontazione sociale hanno una duplice finalità: dialogica e strategica. Da una parte, il bi-

lancio sociale può infatti aiutare gli Enti del Terzo Settore (ETS), ma anche le aziende pubbliche e private, ad affermare la propria *mission* e i valori perseguiti, a dialogare con i propri *stakeholder* invitandoli a fornire le loro aspettative (Manetti et al., 2021), a migliorare la dimensione comunicativa dell'ente, a favorire la partecipazione e la trasparenza. Al tempo stesso il bilancio sociale può essere utilizzato come strumento per identificare e programmare gli obiettivi da raggiungere, per valutare le performance dell'ente sotto profili multidimensionali e per elaborare strategie di amministrazione delle risorse più sostenibili, efficienti ed efficaci.

I bilanci sociali rappresentano oggi una realtà diffusa in numerosi Paesi<sup>1</sup>, rientrando tra le modalità volontarie<sup>2</sup> o obbligatorie<sup>3</sup> di rendicontazione di molte imprese<sup>4</sup>, ETS<sup>5</sup> ed enti pubblici<sup>6</sup>. In Italia, recenti avanzamenti normativi hanno dato un notevole incentivo per gli ETS alla pratica della rendicontazione sociale. Con la Legge 6 giugno 2016, n. 106 “Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell’impresa sociale e per la discipli-

---

<sup>1</sup> M. Bellucci e G. Manetti, *Stakeholder engagement and sustainability reporting*, London: Routledge, 2018.

<sup>2</sup> G. Manetti, M. Bellucci, E. Como e L. Bagnoli, *Motivations for issuing social reports in italian voluntary organizations. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(2), 2019, pp. 360-387.

<sup>3</sup> R. Lombardi, A. Cosentino, A. Sura, M. Galeotti, *The impact of the EU Directive on non-financial information: Novel features of the Italian case. Meditari Accountancy Research*, online first, 2021.

<sup>4</sup> D. Acuti, M. Bellucci, G. Manetti, Company disclosures concerning the resilience of cities from the Sustainable Development Goals (SDGs) perspective. *Cities*, 99, 2020, 102608.

<sup>5</sup> L. Bagnoli, *La rendicontazione economica e sociale negli enti del terzo settore* in A. Fici, *La riforma del terzo settore e dell’impresa sociale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 193-217.

<sup>6</sup> S. Fissi, A. Romolini, E., Gori, M. Contri, *The path toward a sustainable green university: The case of the University of Florence*, in «Journal of Cleaner Production», 279, 2021, 123655.

na del servizio civile universale” è stato avviato un percorso di riforma del Terzo settore, tuttora in corso. Tale riforma ha portato alla pubblicazione delle “Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore”, adottate con il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 4 luglio 2019. Le suddette linee guida rappresentano il riferimento normativo per gli ETS, ai sensi dell’art. 14, comma 1 del d.lgs. 117/2017 (“Codice del Terzo settore”) e, con riferimento alle imprese sociali, dell’art. 9 comma 2 del d.lgs. 112/2017 (“Revisione della disciplina in materia di impresa sociale”).

La redazione del bilancio sociale rappresenta un adempimento obbligatorio per gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro, per i centri di servizio per il volontariato, per tutte le imprese sociali, comprese le cooperative sociali ed i gruppi di imprese sociali. Le disposizioni si applicano a partire dalla redazione del bilancio sociale relativo al primo esercizio successivo a quello in corso alla data della pubblicazione delle linee guida (4 luglio 2019). Come specificato dal legislatore, la redazione e pubblicazione del bilancio sociale, nei casi in cui l’ETS non vi sia tenuto per esplicita disposizione di legge, può rappresentare anche il soddisfacimento di un impegno di trasparenza<sup>7</sup> assunto direttamente dall’ente nei confronti dei propri *stakeholder* o lo strumento attraverso il quale gli ETS hanno modo di rendere visibili i risultati economici, sociali e ambientali, aumentando il numero di terzi potenzialmente interessati ad associarsi o a sostenerli.

---

<sup>7</sup> L. Gori (2019). *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti* in XIII Colloquio scientifico sull’impresa sociale IRIS Network.

### 9.3. I presupposti dell'*accountability*

Intendere il bilancio sociale come una pratica di trasparenza ci invita a soffermarci ulteriormente sul concetto di *accountability*. Quando le Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli ETS forniscono una definizione delle finalità del bilancio sociale, nel farlo si appoggiano alla definizione di *accountability* fornita dal Dizionario Treccani di Economia e Finanza (cfr. nota n.2 alle linee guida). Il termine, mutuato dall'inglese, “*comprende e presuppone*” una rendicontazione basata su tre concetti: responsabilità, trasparenza e *compliance*. Il primo concetto può essere inteso come responsabilità per i propri comportamenti verso i propri *stakeholder*, ovvero tutti i soggetti, sia interni che esterni, che interagiscono direttamente o indirettamente con l'ente e che di conseguenza ne sono portatori di interesse.

Il secondo concetto, che le linee guida richiamano in più paragrafi, è la trasparenza, ovvero la piena visibilità di decisioni, attività e risultati. Il concetto di trasparenza è a garanzia che questo tipo di enti di iniziativa privata, ma cui è affidata la gestione di interessi generali “*pubblici*”, perseguano effettivamente la propria *mission* e non abbiano invece “*secondi fini*” che potrebbero inquinare la fiducia che la collettività ripone in loro. Il bilancio sociale dovrebbe rappresentare lo strumento attraverso il quale dare attuazione del principio di trasparenza e attraverso il quale è data a terzi la possibilità di verifica e conoscenza dell'operato dell'ente.

Il terzo concetto di *compliance* è ben spiegato all'interno del secondo paragrafo delle linee guida e «si riferisce al rispetto delle norme [...] sia come garanzia della legittimità dell'azione sia come adeguamento dell'azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta». In questo senso per garantire la conformità alle leggi e all'etica risulta di particolare importanza intendere il bilancio sociale

non solo come prodotto – ovvero il volume stampato o il pdf pubblicato online – ma come processo e quindi come strumento di pianificazione, programmazione e controllo basato sul coinvolgimento partecipativo degli stakeholder e la collaborazione con le istituzioni.

#### **9.4. Un’informativa puntuale e strutturata per tutti gli stakeholder**

Vi sono almeno due aspetti su cui soffermarsi nella definizione di bilancio sociale fornita dalle Linee guida. Il primo è che il bilancio sociale ha il fine di offrire «*un’informativa strutturata e puntuale*». Da una parte il legislatore ha voluto porre l’attenzione sulla necessità di fornire una struttura, un *framework*, al bilancio sociale; dall’altra il termine “puntuale” intende sottolineare la necessità che il contenuto sia preciso, ovvero concreto, tempestivo e completo. Queste caratteristiche sono necessarie al fine di fornire un documento che sia il più possibile interessante, esauriente e di facile consultazione da parte degli utilizzatori. Questo dovrebbe altresì escludere una forma narrativa troppo generica del documento. Il bilancio sociale non deve esaurirsi in una mera dichiarazione di intenti e interessi da parte dei redattori, bensì rappresentare uno strumento di rendicontazione e monitoraggio del grado di soddisfacimento degli interessi di tutti i soggetti che interagiscono, direttamente o indirettamente, con l’ente.

Il secondo ulteriore aspetto rilevante nella definizione riguarda la chiara presa di coscienza che un’informativa strutturata e puntuale a tutti i soggetti interessati non è «ottenibile a mezzo della sola informazione economica contenuta nel bilancio di esercizio». Inoltre, è opportuno sottolineare che il bilancio sociale e il bilancio di esercizio si rivolgono a destinatari diversi: il bilancio di esercizio è un documento concepito per soddisfare primariamente l’esigenza informativa degli apportatori di capitale; nel bilancio sociale invece, si amplia

la platea dei soggetti e degli interessi a cui l'ente deve rendere conto e si considerano tutti gli interessi economici, finanziari, sociali e ambientali.

### **9.5. La struttura del bilancio sociale per gli ETS**

Le Linee guida indicano le parti di cui si deve comporre il bilancio sociale degli ETS e le informazioni fondamentali che deve contenere. In particolare, il paragrafo 6 organizza la struttura in otto sezioni. L'ordine con cui le informazioni sono presentate o i criteri con i quali tali informazioni sono aggregate rimangono a discrezione degli ETS, che possono quindi contare sulla più ampia versatilità circa l'impaginazione, i supporti e i progetti grafici dei loro bilanci sociali.

Tuttavia, ogni bilancio sociale deve essere composto *almeno* delle seguenti parti: Metodologia adottata per la redazione del Bilancio Sociale; Informazioni generali sull'Ente; Struttura, governo e amministrazione dell'Ente; Persone che operano per l'Ente; Obiettivi e Attività; Situazione economico-finanziaria; Monitoraggio dell'organo di controllo; Altre informazioni con riferimento alle attività ambientali e attività di natura non finanziaria.

La prima sezione introduce la metodologia utilizzata, compresa la dichiarazione degli eventuali standard di riferimento. L'ente potrebbe ad esempio applicare standard internazionalmente riconosciuti come quelli della Global Reporting Initiative (GRI) o dell'International Integrated Reporting Council (IIRC). In ogni caso è richiesto all'ente di fornire «informazioni utili a comprendere il processo e la metodologia di rendicontazione», compresi eventuali cambiamenti rispetto al precedente bilancio sociale che potrebbero influenzare la comparabilità nel tempo.

La seconda sezione comprende i dati anagrafici dell'ente, i valori e le finalità perseguite, i collegamenti con altri ETS (inserimento in reti, gruppi di imprese sociali, etc.) ed il contesto di riferimento.

La terza sezione fornisce informazioni riguardo la situazione associativa e i sistemi di *governance*. Trovano spazio in questa sezione informazioni sulla consistenza e composizione della base sociale, sui sistemi di governo e controllo, sulle modalità per identificare gli *stakeholder* e procedere al loro coinvolgimento.

La quarta sezione è dedicata ai lavoratori, anche volontari, che operano per l'ente. Il bilancio sociale deve fornire informazioni riguardo la tipologia, consistenza e composizione delle risorse umane impiegate, oltre alla struttura dei compensi, delle retribuzioni, delle indennità di carica e dei rimborsi. È raccomandato fornire le informazioni circa le persone che lavorano per l'ente segmentandole per genere e tipologia contrattuale.

La quinta sezione è dedicata a rendicontare gli obiettivi e le attività che, in coerenza con il principio di competenza, dovrebbero essersi manifestati nell'anno di riferimento. Qui l'ente deve fornire informazioni sia qualitative che quantitative. Ciò significa che non potrà considerarsi sufficiente una descrizione meramente narrativa dell'attività svolta nei confronti dei beneficiari, dovendosi questa obbligatoriamente affiancare a dati, numeri e misurazioni quantitative. In questa sezione sono inserite anche le eventuali certificazioni di qualità ottenute, se pertinenti.

La sesta sezione è relativa alla situazione economico-finanziaria che tuttavia, attenendosi al dettato normativo, si concentra prevalentemente su una riclassificazione dei dati di bilancio per provenienza delle risorse (da dove arrivano?) e per impiego delle stesse (come sono state utilizzate?).

La settima sezione include indicazioni su contenziosi o controversie in corso che sono rilevanti ai fini della rendicontazione sociale nonché le informazioni ambientali (consumi di energia, materie prime, rifiuti, etc.) e sociali (parità di genere, diritti umani, corruzione, etc.) rilevanti.

La parte ottava è relativa all'attività dell'organo di controllo. Questa sezione, come indicato anche dal primo punto del paragrafo 7 delle Linee guida, è curata dallo stesso organo di con-

trollo, il quale dettaglierà le azioni e le verifiche effettuate del rispetto degli obblighi di legge e statutari dell'ente.

## 9.6. Principi e qualità

Affinché un bilancio sociale abbia forma e contenuti di buona qualità, la sua preparazione deve ispirarsi ad una serie di principi fondamentali, così identificati nelle Linee guida: rilevanza, completezza, trasparenza, neutralità, competenza, comparabilità, chiarezza, veridicità e verificabilità, attendibilità, autonomia delle terze parti.

Ci soffermiamo qui su quattro di tali principi, a partire proprio da quello di “trasparenza”, in virtù del tema oggetto del presente volume. Come in precedenza affermato, il bilancio sociale viene inteso come una delle attuazioni del principio di trasparenza che il legislatore richiede agli ETS. La trasparenza prevista nella riforma è una richiesta concreta e di conseguenza si traduce non solo in indicazioni astratte e di principio ma anche nell'imposizione di veri e propri obblighi e adempimenti da rispettare quali, appunto, la redazione e pubblicazione del bilancio sociale in conformità a specifiche linee guida, che richiedono di «rendere chiaro il procedimento logico seguito per rilevare e classificare le informazioni».

In secondo luogo è importante osservare come la scelta dei contenuti da trattare nel bilancio sociale debba attenersi ad un principio di rilevanza. Questo significa includere quelle «informazioni rilevanti per la comprensione della situazione e dell'andamento dell'ente e degli impatti economici, sociali e ambientali della sua attività, o che comunque potrebbero influenzare in modo sostanziale le valutazioni e le decisioni degli stakeholder». Tale principio si rifà al concetto, mutuato dalla revisione aziendale, di materialità: sono materiali in un bilancio sociale tutte quelle informazioni la cui assenza muterebbe la percezione degli stakeholder. In altri termini, dovranno essere considerati

materiali tutti gli aspetti che producono impatti significativi dal punto di vista economico, sociale o ambientale o che possono influenzare in maniera sostanziale le valutazioni o le decisioni degli stakeholder in merito all'azienda. L'analisi e la selezione degli aspetti materiali dovrebbe essere svolta, quindi, attraverso il coinvolgimento degli stakeholder con metodi partecipativi e la raccolta delle loro aspettative<sup>8</sup>.

In terzo luogo, il principio della rilevanza si accompagna a quello della completezza. Si raccomanda infatti di «identificare i principali stakeholder che influenzano e/o sono influenzati dall'organizzazione e inserire tutte le informazioni ritenute utili per consentire a tali stakeholder di valutare i risultati sociali, economici e ambientali dell'ente». Non è ammesso *cherry picking*, ovvero selezionare solo gli aspetti e le fonti che conferiscono una buona luce all'ente. Del resto, un bilancio sociale è attendibile solo quando disposto a dedicare la stessa attenzione ai successi come agli insuccessi, trasmettendo la sensazione che vi sia piena apertura a rendicontare, in trasparenza e secondo un principio di accountability, sui lati positivi così come quelli negativi della gestione.

Sono utili, infine, alcune considerazioni sul principio di autonomia delle terze parti, che richiede che «ove terze parti siano incaricate di trattare specifici aspetti del bilancio sociale ovvero di garantire la qualità del processo o formulare valutazioni o commenti, deve essere loro richiesta e garantita la più completa autonomia e indipendenza di giudizio». Anche laddove il bilancio sociale sia realizzato insieme ad un partner (ad es. un consulente), il processo dovrebbe essere incentrato sulla co-creazione di un percorso di accompagnamento dell'ente nella redazione del bilancio sociale, al fine di garantire un progressivo sviluppo e trasferimento di competenze. In questi casi la metodologia di lavoro migliore è quella che persegue un duplice obiettivo di realizza-

---

<sup>8</sup> M. Bellucci e G. Manetti (2018), cit.

re il bilancio sociale come prodotto e di consolidare nell'ente le competenze per proseguire autonomamente il processo. Soltanto tale metodologia è conforme ad un approccio che recepisce l'attività di redazione del bilancio sociale, soprattutto se integrato dalla valutazione dell'impatto sociale, non come mero adempimento normativo ma anche, e soprattutto, come opportunità per l'organizzazione stessa di migliorare nel tempo la propria efficienza ed efficacia.

### 9.7. Rendicontare l'impatto sociale

Il bilancio sociale degli ETS può essere facoltativamente integrato con la valutazione dell'impatto sociale, ovvero la *“la valutazione qualitativa e quantitativa, sul breve, medio e lungo periodo degli effetti delle attività svolte sulla comunità di riferimento rispetto all'obiettivo individuato”*. Tale definizione di impatto sociale è contenuta proprio nella già richiamata Legge 106/2006 sulla riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

Il tema della rendicontazione sociale si intreccia strettamente con quello della misurazione del valore creato dagli ETS. Il ruolo dell'informativa non finanziaria è anche dare conto dei risultati sociali e ambientali raggiunti; in questo senso, chi redige i bilanci sociali e di sostenibilità può sfruttare le diverse metodologie di valutazione di impatto sociale per includervi una misurazione quantitativa e qualitativa degli effetti, auspicabilmente positivi, generati sugli stakeholder e le comunità di riferimento. Il ricorso, per esempio, a metodologie partecipative come la SROI<sup>9</sup> o

---

<sup>9</sup> M. Bellucci, C. Nitti, S. Franchi, E. Testi e L. Bagnoli, *Accounting for social return on investment (SROI): The costs and benefits of family-centred care* by the Ronald McDonald House Charities, in «*Social Enterprise Journal*», 15, 1, 2019, p. 4675.

l'EHD<sup>10</sup> permette inoltre di mettere in comune, tra rendicontazione e valutazione, i processi di coinvolgimento degli *stakeholder*. Un processo convinto, rigoroso e trasparente di *stakeholder engagement* è fondamentale tanto per le analisi di materialità proprie dei rendiconti sociali<sup>11</sup> (Bellucci e Manetti, 2018) quanto per la definizione delle dimensioni di valutazione d'impatto sociale<sup>12</sup> (Bellucci *et al.*, 2019).

È importante cercare di analizzare il perché sia importante per un'organizzazione, e nello specifico per un ETS, sviluppare un *framework* di valutazione di impatto sociale. Le recenti "Linee guida per la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte dagli Enti del Terzo Settore" (Decreto del 23 luglio 2019 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), infatti, non prevedono l'obbligatorietà per gli ETS di dotarsi di strumenti di valutazione di impatto sociale, se non in casi specifici. Pertanto, è importante che la valutazione di impatto sociale rappresenti un esercizio valutativo strumentale all'organizzazione che lo implementa, portando valore aggiunto attraverso l'adozione di nuovi punti di vista per migliorare le strategie di azione e l'*accountability* delle organizzazioni.

Così come i bilanci sociali, anche le valutazioni di impatto sociale hanno finalità strategiche e dialogiche. Da una parte, conoscere meglio la propria organizzazione consente di capire quali sono le attività che generano un impatto maggiore, di monitorare l'utilizzo delle risorse e pianificare interventi migliori e più

---

<sup>10</sup> L. Bagnoli, M. Bellucci, M. Biggeri, C. Nitti, E. Testi, *Evaluating Human Development (EHD): una metodologia per la valutazione di impatto sociale nel Terzo Settore*, in AA. VV., *Terzo rapporto sul Terzo Settore in Toscana*, 2020, Regione Toscana, pp. 121-130.

<sup>11</sup> M. Bellucci e G. Manetti (2018), cit.

<sup>12</sup> M. Bellucci, C. Nitti, S. Franchi, E. Testi e L. Bagnoli, *Accounting for social return on investment (SROI): The costs and benefits of family-centred care* by the Ronald McDonald House Charities, 2019, cit.

efficaci per il futuro. Inoltre, sempre più, fondazioni, donatori, enti pubblici e privati, si sono dotati di sistemi di valutazione dell'impatto sociale per monitorare e verificare l'efficacia delle iniziative finanziate adottando sistemi che vanno oltre alla classica rendicontazione finanziaria. Anche da un punto di vista comunicativo, la valutazione di impatto sociale consente di raccogliere materiali utili per produrre informative più ricche di contenuti utili per eventuali donatori, finanziatori, beneficiari e *stakeholder* in generale.

Inoltre, da una prospettiva dialogica, i processi di *stakeholder engagement* previsti dalle valutazioni di impatto sociale rappresentano momenti di dialogo importanti a fronte delle sempre crescenti esigenze di trasparenza da parte di *stakeholder* e beneficiari. Attraverso i processi di *stakeholder engagement* interni all'organizzazione, si aprono nuove opportunità di dialogo con i propri collaboratori, volontari e soci e definire insieme le strategie organizzative allineando i propri obiettivi e aumentando la coesione interna all'organizzazione, il senso di appartenenza e la motivazione rispetto al proprio operato.

Alla luce di ciò, la misurazione dell'impatto sociale può svolgere un ruolo chiave nel miglioramento dei processi e delle strategie delle organizzazioni, nonché nel rafforzamento dell'*accountability* e della trasparenza rispetto ai propri *stakeholder*.

## 9.8. Conclusioni

Per gli ETS intraprendere un percorso di rendicontazione sociale è innanzitutto un'opportunità di avviare una riflessione insieme ai propri *stakeholder* sulle direttrici più rilevanti lungo le quali misurarsi. Il bilancio sociale e le valutazioni di impatto sociale possono originare importanti benefici in termini gestionali e in termini comunicativi solo se sono il genuino risultato di tale riflessione, ovvero se sono orientati da metodi partecipativi di coinvolgimento degli *stakeholder*.

Se propriamente realizzato, il bilancio sociale può rappresentare un biglietto da visita eloquente, capace di comunicare a tutti i soggetti a vario titolo interessati, attraverso un unico documento, la missione, i valori, le attività e i risultati multidimensionali di un ente. Inoltre, in termini gestionali, il bilancio sociale inteso come processo è un'opportunità in più per riconoscere i propri *stakeholder*, organizzare e definire obiettivi diversi da quelli economico-finanziari, misurare i propri progressi e incrementare la partecipazione alla vita dell'ente di diversi attori e interlocutori favorendo l'innovazione.

Quando realizzate in conformità ai principi di trasparenza, rilevanza e inclusione, le pratiche di rendicontazione sociale possono davvero aiutare gli ETS ad esprimere tutto il loro potenziale in termini di *accountability*, comunicazione efficace e controllo di gestione.



## CAPITOLO 10

# Qualità e autocontrollo negli enti del terzo settore

Marco Frey

### 10.1. Qualità e autocontrollo

L'attenzione alla qualità delle organizzazioni ha radici molto profonde e può essere vista principalmente in due accezioni:

- la qualità come caratteristica, interpretabile come conformità a specifiche comunque definite;
- la qualità come valore, in cui si enfatizza l'adeguatezza di un prodotto/servizio alle esigenze dell'utilizzatore (o della società).

Nel secolo scorso la qualità ha avuto un'evoluzione che a partire dalla prima accezione (qualità come conformità) si è progressivamente evoluta verso la qualità totale (total quality management) e lo sviluppo di sistemi di gestione e controllo che potessero garantire il miglioramento continuo delle prestazioni. Le imprese giapponesi sono state quelle che hanno sviluppato con più determinazione la prospettiva della qualità totale giungendo a immettere sul mercato prodotti (si pensi alle autovetture della Toyota) che potessero garantire al cliente un'elevatissima affidabilità (accompagnata da garanzie pluriennali), elevate prestazioni e costi contenuti, grazie ad un'elevata efficienza dei sistemi di produzione, una catena di fornitura integrata e innovativa e siste-

mi di controllo particolarmente efficaci. Parallelamente a partire dagli anni '80 del secolo scorso si sviluppano i sistemi di gestione della qualità che si richiamano a norme volontarie (come le ISO della serie 9000) che specificano quali devono essere i requisiti di un'organizzazione e i sistemi di controllo capaci di garantire un'elevata qualità nello svolgimento delle proprie attività. Tra i sistemi di controllo vi sono quelli più connessi alle attività operative (controllo di qualità delle forniture in entrata, o dei processi produttivi o dei prodotti in uscita), ma vi è anche l'adozione di metodologie di verifica e controllo dell'efficacia della gestione, che prendono il nome di audit. Gli audit possono peraltro prendere la forma di audit di primo livello (autocontrollo dell'organizzazione sulle proprie attività), oppure di audit esterni di seconda parte (l'organizzazione che controlla la gestione della qualità dei propri fornitori), oppure di terza parte (controllori accreditati esterni che verificano l'efficacia del sistema di gestione dell'organizzazione, spesso anche ai fini della certificazione dello stesso).

Il tema della qualità negli enti del terzo settore è più recente e risponde alla duplice necessità di garantire prestazioni efficaci, accompagnate da criteri e sistemi di controllo. La qualità potrebbe essere complessivamente collegata al concetto di interesse generale e alla capacità di svolgere attività pienamente coerenti con le finalità sociali dell'Ente.

Ma mentre sulla qualità il Legislatore non si è pronunciato direttamente, nella Legge di «Riforma del Terzo settore», il tema dell'autocontrollo viene esplicitamente trattato negli artt. 4 e 7. Nell'art.4 vengono evidenziati i parametri di trasparenza ed *Accountability*<sup>1</sup> cui sono chiamati a rispondere gli enti di Terzo settore.

---

<sup>1</sup> *Accountability* è un termine inglese che per essere tradotto richiede almeno due parole in italiano: rendere conto e responsabilità. Il significato, infatti, di *accountability* è legato alla capacità di rendere conto ai propri interlocutori di un comportamento responsabile durante lo svolgimento della propria atti-

Essi sono:

- forme e modalità di organizzazione
- obblighi di controllo interno
- amministrazione e controllo
- rendicontazione
- partecipazione degli associati e dei lavoratori
- trasparenza e informazione

La capacità di dotarsi di un'organizzazione che possieda una governance caratterizzata da capacità di controllare la qualità dell'attività erogata e di rendere conto ai portatori di interesse, anche attraverso opportune forme partecipative.

Il Codice del Terzo Settore ribadisce questo concetto aggiungendo, in merito all'accreditamento, che è promossa «... l'adozione di adeguate ed efficaci forme di autocontrollo degli enti del Terzo settore anche attraverso l'utilizzo di strumenti atti a garantire la più ampia trasparenza e conoscibilità delle attività svolte dagli enti medesimi, sulla base di apposito accreditamento delle reti associative di secondo livello» (art. 7, comma 2, L.106 del 2016).

Come si può osservare, quindi, l'attenzione sulla necessità di dotarsi di un proprio sistema di controllo da parte degli ETS, soprattutto di quelli coordinati da reti associative di secondo livello, è molto forte e genera l'utilità di un approccio proattivo e graduale che possa consentire di far crescere le competenze su un percorso che non è solo necessario, ma che può essere molto utile per l'intero terzo settore.

*È diffusa infatti la consapevolezza che vi sono negli ETS alcuni elementi che vanno ulteriormente rafforzati e valorizzati: che sono quelli della trasparenza, della democrazia interna, delle procedure*

---

vità. In questo senso può includere anche un terzo significato che è quello di trasparenza. È un concetto centrale per il consolidamento della reputazione sociale ed ambientale di qualunque organizzazione, tanto più per un ETS.

*decisionali, del rapporto tra associazione e soci, della misurazione dell'impatto e delle attività in genere.*

## **10.2. L'esperienza del CQA promosso dal Forum del Terzo Settore**

*É in questa prospettiva che tre anni fa lo scrivente è stato coinvolto dal Forum del Terzo Settore in un percorso per la Redazione di Linee Guida per un Codice di Qualità e Autocontrollo (CQA)<sup>2</sup>.*

Il percorso per la costruzione e la valorizzazione delle linee guida è stato articolato e partecipato attraverso numerosi incontri con le diverse componenti del Forum: il Collegio di garanzia, l'esecutivo, il coordinamento, le consulte regionali, le consulte settoriali, con cui sono state condivise le finalità e il percorso che prevedeva numerose azioni per mettere le organizzazioni nelle condizioni di costruire prima e di rispondere poi ai requisiti del CQA.

La fase di costruzione ha visto poi coinvolti oltre 100 ETS in un lavoro di scrittura partecipata che ha consentito di pervenire ad un documento condiviso di Linee Guida, che poi è stato approfondito in termini di concreta applicazione in 12 ETS, per giungere poi all'approvazione nell'Assemblea del Forum del Terzo Settore nel 2018.

A valle dell'approvazione le prime azioni messe in campo sono state di natura formativa attraverso il progetto *Capacit'azione*<sup>3</sup> che

---

<sup>2</sup> Le Linee Guida per un Codice di qualità e autocontrollo degli Enti del Terzo Settore, da cui sono tratti molti dei contenuti di seguito presentati sono disponibili all'indirizzo [https://www.forumterzosettore.it/files/2019/01/Forum\\_CQA\\_Def.pdf](https://www.forumterzosettore.it/files/2019/01/Forum_CQA_Def.pdf)

<sup>3</sup> *Capacit'Azione* è stato un progetto di formazione e informazione sulla riforma del Terzo settore caratterizzato da un ciclo strutturato di circa 200 moduli didattici su tutto il territorio nazionale, in cui sono stati formati oltre 1.400 esperti chiamati ad essere, a loro volta, formatori per gli enti del terzo

ha previsto al proprio interno un modulo dedicato alla qualità e al controllo in tutte le tappe in tour per l'Italia tenutesi nel 2019.

Il percorso ha visto inoltre una fase di apertura a stakeholder esterni, come ad esempio giornalisti e parlamentari, che hanno portato il loro contributo di idee e professionalità all'elaborazione del documento. Questi incontri hanno rappresentato un significativo momento di riflessione circa l'importanza strategica che l'elaborazione di processi di autocontrollo e di accountability potrebbe avere anche nelle relazioni con i media, con la politica e con le istituzioni. Nell'incontro con i giornalisti i contributi si sono concentrati sull'attenzione al linguaggio e alla sua semplificazione, e sulla comunicazione, immaginando anche strategie di diffusione del Codice presso i media.

Rispetto all'incontro con i parlamentari sono stati molti i contributi circa le questioni da tenere in massima considerazione relativamente alla trasparenza, alla condivisione e alla comprensione di ciò che il terzo settore fa e di come opera. Tramite strumenti come il CQA si può uscire dal terreno dell'autoreferenzialità, con una sfida che anticipi la produzione di norme esterne. Le istituzioni svolgeranno il loro compito, con indirizzi, proprie valutazioni e controlli, ma il terreno dell'autocontrollo è quello della responsabilità da parte del terzo settore nell'intendere in modo corretto il rapporto con l'impiego delle risorse pubbliche e con i beni comuni.

Tale aspetto si inserisce nel patto sociale che da sempre intercorre tra gli ETS e le comunità in cui operano, permettendo al tempo stesso agli ETS di rendere maggior conto del proprio operato e consolidando quindi il rapporto fiduciario con i cittadini.

*È, infatti, pienamente condivisa dagli ETS la finalità del Terzo Settore espressa nella prima parte dell'art 1 della Legge di Riforma del Terzo Settore «... perseguire il bene comune, elevare i livelli*

---

settore (Ets) di tutta Italia sui temi della riforma. Sono stati coinvolti anche oltre 120 funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione.

di cittadinanza, di coesione e protezione sociale, favorire la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, valorizzare il potenziale di crescita» e di sviluppo dell'occupazione in termini qualitativi e quantitativi, sociali ed economici.

All'interno di questa definizione, infatti, sono presenti tutte le peculiarità di questo complesso settore: la partecipazione delle persone, l'approccio mutualistico, l'attenzione alle fragilità sociali, la loro protezione e tutela, il tema della solidarietà e l'importante peculiarità che impone di non poter valutare il Terzo Settore esclusivamente sulla base di ciò che viene fatto, ma anche attraverso una valutazione dei processi avviati e delle motivazioni che spingono gli attori ad intraprendere tali percorsi.

Ciò significa che quello che si fa nasce per dare risposta alle istanze di cambiamento sociale, culturale, di partecipazione e di protagonismo civile che provengono dalla società, non per una finalità sociale a sé stante ma a tutela dei diritti umani fondamentali e dell'uguaglianza.

### **10.3. Elementi chiave del CQA**

Nelle Linee Guida si propone che il CQA sia articolato nelle tre sezioni descritte nella figura 1. Si parte dal Codice che definisce gli orientamenti e i principi condivisi, per poi passare alla strutturazione della qualità e dei suoi criteri che poi possano essere controllati nella terza fase, quella dell'autocontrollo.

## Figura 1. Struttura del Codice di Qualità e Autocontrollo del Forum del Terzo Settore



### 10.3.1. Orientamenti strategici degli ETS

Sugli Orientamenti è risultato semplice nel percorso partecipativo individuare 6 principi condivisi tra le diverse tipologie di ETS coinvolti. Questi sono riportati nella fig.2. Cinque di essi sono basati su principi presenti nello Statuto del Forum del Terzo settore, mentre il sesto è risultato necessario per aggiornare il quadro di riferimento comune e connettersi al linguaggio internazionale dell'Agenda 2030, che diviene un riferimento importante a cui gli ETS possono riferirsi nel rappresentare l'impatto del proprio contributo alla sostenibilità.

Le linee Guida poi articolano una serie di principi più specifici, anche questi individuati (anche attraverso processi di votazione) e redatti collettivamente.

## Figura 2. Orientamenti condivisi

### SVILUPPO

Promuovere lo sviluppo di un nuovo sistema economico e finanziario, che si basi su principi di uguaglianza, eticità, democraticità e trasparenza e che, ponendo la persona al centro della sua attività, si faccia carico di contrastare ogni squilibrio sociale, culturale e territoriale nel paese.

### WELFARE

Contribuire a ridefinire un sistema di Welfare ispirato ai principi di solidarietà, universalità e sussidiarietà, che riconosca e valorizzi la partecipazione dei cittadini.

### DIVERSITY

Esprimere un continuativo e corale impegno per la legalità e contro il razzismo e per la lotta contro qualsiasi forma di esclusione e di discriminazione...

### EQUITÀ

Impegnarsi per creare le necessarie condizioni, in Italia e in Europa, affinché siano superati i livelli di squilibrio sia tra paesi del Nord e del Sud del mondo, sia all'interno delle nostre comunità, per rimuovere le cause di ingiustizia tra i popoli e per promuovere la pace.

### IMPRENDITORIALITÀ

Sostenere lo sviluppo della cooperazione sociale, della mutualità volontaria e di ogni altra forma di impresa sociale, atta ad aumentare la disponibilità e la fruibilità per tutti i cittadini di servizi alla persona, culturali, sportivi, ambientali, di welfare ed a creare nuova occupazione soprattutto per i soggetti deboli e svantaggiati.

### SOSTENIBILITÀ

Fornire il proprio contributo per il perseguimento dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, diffondendone la conoscenza e impegnandosi per perseguire quelli tra i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile che risultano essere più corrispondenti con la natura delle proprie attività e finalità.

### 10.3.2. La qualità

Ma passiamo alla parte inerente i criteri di qualità.

La qualità di un'attività di un ETS riguarda il raggiungimento del risultato previsto, la modalità in cui essa è stata svolta, il tipo di risposta data al bisogno e la sua efficacia rispetto al cittadino e alla comunità di riferimento.

Per quanto abbiamo evidenziato in precedenza, per un ETS è fondamentale essere coerente con il proprio mandato e finalità, con la propria natura di organizzazione non profit volta a perseguire l'interesse generale, a valorizzare il volontariato e ad attuare una gestione delle risorse efficace e trasparente, rispondete alle aspettative dei propri stakeholder.

La governance dell'ETS è chiamata ad una chiara e coerente definizione delle finalità e delle strategie dell'Ente, che devono essere articolate in piani di medio-lungo periodo a cui siano correlate le attività di rendicontazione finanziaria e soprattutto non-finanziaria.

Tali piani pluriennali sono spesso definiti dagli ETS in occasione del rinnovo periodico degli organi, che avviene attraverso percorsi spesso articolati che si concludono con l'elezione dei Consigli Direttivi e delle Figure di vertice. Il programma associato al mandato viene spesso presentato e condiviso in queste occasioni.

Nella fase di sperimentazione con i 12 ETS abbiamo visto come prevalga una logica per cui il programma viene presentato nell'Assemblea che elegge i rinnovati organi, ma vi possono anche essere processi differenti per il cui piano viene predisposto a valle del momento di rinnovo degli organi (e comunque entro l'anno). In ogni caso è auspicabile che il piano pluriennale sia il frutto di un processo di consultazione e partecipazione delle diverse componenti territoriali dell'ETS, soprattutto quando essa si configura come Ente di secondo livello ai sensi della riforma del terzo Settore.

L'assetto della *governance* e dei processi decisionali dovrebbe in generale essere democratico e partecipato, chiarendo bene qual è il ruolo dello staff rispetto al vertice, generalmente formato da volontari dell'ETS e quali sono le relazioni tra i diversi organi, compresi quelli –se esistono- di garanzia. Le decisioni assunte dagli organi dovrebbero essere tracciabili.

Nell'implementazione dei processi decisionali è stata riconosciuta la trasferibilità agli ETS della prospettiva propria dei sistemi di qualità.

La programmazione annuale deve rispondere alle classiche domande rispetto a ciò che si intende fare: cosa, chi (responsabilità e figure coinvolte), come, quando (tempistica e step), quanto

(risorse necessarie). Su questa programmazione l'ETS è chiamato a rendicontare.

Una situazione particolare è quella di organizzazioni, che rispondono ad organismi pubblici che definiscono gli obiettivi operativi degli ETS e ne regolano l'accesso a risorse finanziarie (è il caso delle associazioni donatori di sangue con il CNS o delle organizzazioni sportive con il CONI). In questo caso la programmazione è il frutto di un'interazione con questi organismi che può realizzarsi anche direttamente a livello territoriale.

A valle dell'assetto di governance e della programmazione si entra nel merito dell'attuazione di quanto pianificato<sup>4</sup>. Qui sono fondamentali la qualità dell'organizzazione e delle risorse disponibili, nonché l'insieme delle procedure che regolano il funzionamento dell'ETS.

In questo ambito alcuni degli ETS che hanno sperimentato il percorso di adozione del codice hanno deciso di condividere le proprie esperienze nella prospettiva del *benchmarking* così come rappresentato da R. Camp<sup>5</sup>. Questa opportunità di confronto sistematico dovrebbe accompagnare azioni collettive orientate a trasformazioni organizzative rilevanti come quella messa in moto dalla riforma del Terzo Settore.

In questa fase deve essere definita la struttura organizzativa più adeguata allo svolgimento delle attività. Gli ETS hanno un'attività core affiancata (o articolata in) attività progettuali che vengono pianificate all'interno della programmazione annuale.

La misurazione della qualità da questo punto di vista è strettamente connessa alla natura dell'attività ed è generalmente basata sugli output attesi e sulla gestione delle risorse.

---

<sup>4</sup> Nell'ambito del ciclo di Deming: *Plan, Do, Check, Act*, che ancora oggi caratterizza i sistemi di qualità, qui siamo nella fase del Do.

<sup>5</sup> R. Camp, *Benchmarking. Come analizzare le prassi delle aziende migliori per diventare i primi*, Itaca, 1991.

Le risorse (innanzitutto persone, ma anche beni, attrezzature, disponibilità economiche...) sono lo strumento per alimentare le progettualità dell'ente. È indispensabile una gestione trasparente, efficiente ed efficace delle risorse, coerente con le finalità dell'ente stesso. In questo senso la rendicontazione sociale dell'uso delle risorse è, il modo migliore per integrare gli elementi principali indicati in precedenza. Un'attenzione specifica meritano senz'altro le persone, vero motore degli enti di terzo settore: non solo soci e beneficiari ma anche dipendenti, volontari, tirocinanti, volontari in servizio civile ove presenti.

Sulla corretta gestione delle risorse si innesta valutazione dei risultati conseguiti dall'ETS nell'esercizio della propria attività<sup>6</sup>. Occorre pensare alla qualità come un processo che permetta di ripercorrere le proprie esperienze attraverso processi di condivisione delle finalità, autovalutazione e miglioramento interno all'organizzazione nel suo complesso. La Qualità è la capacità che ha ogni ETS (o sua parte) di dotarsi di strumenti finalizzati, capaci di cogliere e definire parametri e indicatori adeguati per rappresentare i punti critici e di eccellenza dell'attività.

È questa la sezione più sostanziale e al tempo stesso più complessa della qualità di un ETS. In questo ambito si può dimostrare l'effettivo contributo fornito dall'Ente all'interesse generale. Per valutare i risultati si può procedere con un approccio che partendo dal contesto, individui i destinatari, le condizioni di accesso e i benefici.

Il contesto: un'attività va valutata in relazione all'ambito in cui si esprime, che può comportare diversi gradi di connessione con

---

<sup>6</sup> Qui ci si richiama alla C del ciclo di Deming, che serve a valutare quanto la nostra gestione è capace di perseguire gli obiettivi definiti in sede di pianificazione, e la successiva A, che costituisce l'azione di revisione in seguito agli ambiti di miglioramento della gestione della qualità che sono emersi in seguito all'attività di controllo.

l'interesse generale. La presenza di crisi, emergenze, rischi rende il contesto di maggior rilevanza per l'attività di un ETS.

I destinatari: un'attività si riconosce in base alle persone (individui, gruppi, comunità e categorie sociali, fino alla intera popolazione) a cui essa è rivolta e che ne beneficeranno. Maggiore è l'estensione o la significatività dei destinatari, maggiore sarà la rilevanza.

Le condizioni di accesso: un'attività (di interesse generale) si può identificare in base alle modalità e ai vincoli rispetto ai quali i soggetti che in essa sono coinvolti possono beneficiarne o prendervi effettivamente parte. Qui assume rilevanza anche il meccanismo di coinvolgimento dei destinatari nella progettazione e svolgimento delle attività.

I benefici: un'attività deve essere valutata in base ai benefici, ovvero l'impatto positivo, che essa comporta per i soggetti in essa coinvolti o per la collettività. I benefici possono avere natura diversa in relazione alle caratteristiche dell'ETS. Possono riguardare il risparmio o l'accrescimento di risorse pubbliche (statali o non statali) materiali o immateriali, il miglioramento nel rispetto di diritti fondamentali, la garanzia di una maggiore parità di opportunità, il rafforzamento di un ambiente più favorevole ad una maggiore qualità della vita.

La valutazione ci porta quindi nella terza parte del nostro codice, quella dell'autocontrollo.

### **10.3.3. L'autocontrollo**

L'autocontrollo deve essere visto come un fattore di **capacitazione** e di **responsabilizzazione** da parte delle organizzazioni, che devono essere in grado di dotarsi degli strumenti interni per svolgere le attività di controllo, attività che possono essere di tipo amministrativo, oppure orientate alla trasparenza e alla partecipazione delle procedure decisionali, di analisi dei rischi o di altre procedure interne alla vita dell'organizzazione.

*È quindi una necessità interna che assume una natura volontaria di impegno per migliorare la credibilità e risultati di un'organizzazione del terzo settore. Quindi l'approccio non deve essere di natura burocratica, ma rispetto agli effettivi contenuti e agli obiettivi.*

In questo senso l'adozione di un codice di autocontrollo si inserisce all'interno del percorso legato alla riforma, assumendo una valenza etica e di negoziazione sociale, affermando la cultura della correttezza e del valore del volontariato e delle iniziative delle organizzazioni del terzo settore. Il terreno dell'autocontrollo diventa così consapevolezza, coscienza, responsabilità sociale, rapporto trasparente con le istituzioni e i cittadini.

L'autocontrollo è la fase conclusiva del processo del CQA e in quanto tale si rivolge a tutte e cinque le sezioni descritte nella parte sulla qualità.

L'autocontrollo verrà effettuato predisponendo opportuni protocolli (check-list) di verifica e verrà rappresentato tramite indicatori che se da un lato tengano conto delle specificità dell'ETS, dall'altro possano consentire l'aggregazione e il confronto tra diversi ETS, finalizzato al miglioramento reciproco delle prestazioni.

Nell'autocontrollo nella sperimentazione con gli ETS è emerso come non ci debba limitare a misurare gli output, ma occorra anche tenere conto degli outcome. In questo si possono utilizzare approcci differenti che siano adatti alle caratteristiche specifiche degli ETS, ma abbiamo cominciato ad individuare alcuni elementi comuni di un processo strutturato di valutazione che guardi sia all'efficacia interna dell'organizzazione che al consolidamento della reputazione (basata sui risultati) esterna. Ovviamente questa tematica si raccorda con quella del bilancio sociale e della valutazione di impatto sociale, esplicitamente previsti dalla riforma del Terzo Settore. Ma su questi importanti strumenti rimandiamo alle Linee Guida ministeriali, contenute nel Decreto ministeriale 4-7-2019, e ad ulteriori trattazioni.



PARTE TERZA

**RELAZIONI,  
PARTECIPAZIONE  
E FIDUCIA:  
LE STRADE DELLA  
TRASPARENZA**



## CAPITOLO 11

# **Da obbligo ad opportunità: comunicare la trasparenza**

Giulio Sensi

Per focalizzare la rilevanza e la specificità del tema della trasparenza per il mondo del terzo settore occorre partire dalla funzione del terzo settore stesso nella società e smarcare il campo da alcuni stereotipi e falsi miti che ancora oggi lo affliggono all'interno dell'opinione pubblica. Uno di questi è che, in quanto recettore prevalentemente di risorse pubbliche, debba essere tenuto a dare pubblicità di ogni informazione relativa all'uso delle risorse, come se fosse una propaggine del pubblico stesso e quindi dovesse rendere conto indistintamente ad ogni cittadino dell'utilizzo dei soldi.

Oltre ad essere discutibile da molti punti di vista, esistono diverse evidenze che smontano questa ipotesi e il pensiero di cui è figlia, primo fra tutti il fatto che il terzo settore non si finanzia principalmente con le risorse pubbliche: il censimento permanente Istat sul non profit ha fornito diversi dati di conoscenza capaci di dare un quadro realistico su questo e molti altri aspetti centrali per comprenderne la natura e la funzione.

Ma il nodo principale è un altro: il terzo settore contribuisce in modo sussidiario al pubblico nel definire e realizzare programmi e politiche che hanno a che fare con l'interesse generale. Come ricorda Luca Gori gli enti del terzo settore sono enti privati, del

tutto distinti dalla P.A. [...] che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di attività di interesse generale. [...] se il paradigma è quello del riconoscimento della massima ampiezza della libertà di associazione e della limitazione dell'intervento legislativo solo ove esso sia necessario ad affermare un requisito essenziale per il possesso della qualifica di ETS, ne discendono alcune conseguenze.

Gori ricorda come esista nel caso degli enti del terzo settore una funzione della trasparenza come forma diffusa di controllo da parte di soggetti portatori di un interesse sul perseguimento delle finalità e sullo svolgimento delle attività quali presupposti che legittimano l'accesso (e la permanenza) ad un regime agevolato ed a determinate risorse pubbliche: è solo con riferimento a tali obiettivi che misure di trasparenza specifiche per ETS sembrano essere ammissibili ed entro tale limite debbono essere contenute.

Fra le tante implicazioni di tale affermazione, ve ne è una che è centrale per far prendere le mosse ad un'analisi sul valore della comunicazione per la trasparenza nel terzo settore: comprendere di chi sia e in che modo possa essere esercitato l'interesse a *sapere* è il presupposto indispensabile. Si tratta sempre di trovare un giusto equilibrio di forze in campo. Come nessuno può pretendere che tutto venga messo in piazza in modo non filtrato (la così definita "bulimia di pubblicità"), è altrettanto impensabile che un ente del terzo settore possa sentirsi esente dal diritto/dovere di comunicare le proprie azioni e farlo in modo efficace, proprio perché esse riguardano l'interesse generale.

Come si può notare in modo esteso e approfondito nei capitoli di questo volume che affrontano la trasparenza da molteplici prospettive e differenti punti di vista, la questione è divenuta sempre più rilevante contestualmente alla definizione di un vero e proprio diritto del terzo settore che ha negli ultimi anni riordinato la materia, fornendo con il nuovo Codice una cornice di norme che

riconoscono il suo insostituibile, e particolare, ruolo nella vita civile del Paese. Uno degli obiettivi della riforma, per meglio dire uno dei pilastri, era proprio il tentativo di aiutare il terzo settore stesso ad essere più trasparente per affrancarsi da sospetti che lo avevano messo al centro del dibattito pubblico, stendendo su di esso un non trascurabile velo di ambiguità e contribuendo a costruire gli stereotipi e falsi miti prima ricordati. Tale ambiguità era dovuta a molti fattori. Primo fra tutto l'emersione di alcuni fatti di cronaca deprecabili per soggetti riconducibili al perimetro del terzo settore. Il più eclatante era stato, proprio nei mesi del lancio dell'idea riformatrice da parte del governo presieduto dall'allora premier Matteo Renzi, quello denominato "Mafia Capitale", ma episodi e campagne mediatiche che in modo reiterato, e spesso in malafede, avevano fatto sì che la credibilità del terzo settore fosse minata erano stati diversi e si erano verificati da molto tempo: si pensi alle campagne sui soggetti indebitamente beneficiari del cinque per mille, alla retorica sui falsi invalidi che colpiva uno degli ambiti di azione più importanti del terzo settore, alle "false onlus" e via dicendo. Senza considerare la campagna mediatica più dannosa per la reputazione del terzo settore: quella che ha colpito le Organizzazioni Non Governative che operavano in particolare nel Mar Mediterraneo per salvare le vite dei migranti in fuga dalle proprie terre, e più in generale di tutte gli enti del terzo settore impegnati nel campo dell'immigrazione. Elude dagli obiettivi di questo lavoro analizzare il senso e le motivazioni delle campagne mediatiche che hanno colpito in modo indistinto il terzo settore operante nel campo dell'accoglienza dei migranti. Esistono molte ricerche correlate spesso a contro-campagne informative che hanno trattato il tema in modo esaustivo, ricostruendo il ruolo decisivo che la politica a tutti i livelli ha svolto per favorire queste dinamiche, nonché la funzione dei social network per farne da cassa di risonanza. Già nel 2013 l'agenzia di stampa Redattore sociale pubblicava un volume intitolato *Parlare civile: comunicare senza discriminare*

che approfondiva i principali temi a rischio discriminazione (disabilità, genere, immigrazione, povertà ed emarginazione, prostituzione, religioni, minoranze e salute mentale) e offriva il giusto linguaggio per parlarne. Una linea di civiltà del linguaggio che è diventata un vero e proprio fronte di impegno anche per il terzo settore, il quale ha compreso quanto sia importante la comunicazione nella costruzione della cultura della solidarietà nel nostro Paese. La riforma interveniva su questo solco, proponendo ai suoi protagonisti di accettare la sfida della trasparenza per non dover rimanere indifesi sotto i fuochi delle campagne di discredito volte a colpire in modo indistinto tutti, anche quando le responsabilità erano di pochi, o di soggetti estranei al mondo e alla cultura del terzo settore che se ne usavano per vantaggi personali.

### **11.1. L'intento della riforma del terzo settore**

Giova ricordare che le disposizioni contenute nel Codice del Terzo settore, di cui si dà ampia ed esaustiva analisi nel presente volume, sono la conseguenza di un approccio inedito che una parte del terzo settore aveva condiviso con il mondo della politica e il governo Renzi. Nelle “Linee guida per una riforma del terzo settore” che a maggio 2014 aprivano per un mese la consultazione a tutti i portatori di interesse, la parola trasparenza appariva ben cinque volte. Quello che divenne una sorta di slogan – “*separare il grano dal loglio*” – rappresentò un vero e proprio pilastro della riforma stessa. «Occorre – si leggeva nel documento – però anche sgomberare il campo da una visione idilliaca del mondo del privato sociale, non ignorando che anche in questo ambito agiscono soggetti non sempre trasparenti che talvolta usufruiscono di benefici o attuano forme di concorrenza utilizzando spregiudicatamente la forma associativa per aggirare obblighi di legge». Fra i punti su cui il governo annunciava di voler lavorare c’era quello della «responsabilità degli organi di governo e obblighi di trasparenza e di comunicazione economica e sociale rivolti all’esterno».

Il punto di partenza era questo: accogliere la sfida, cercando, dal punto di vista del legislatore, di modularla secondo una proporzionalità che rispettasse le dimensioni e le possibilità degli enti. Per tale ragione, in attesa di un auspicabile riordino delle misure di trasparenza per il terzo settore ancora troppo frastagliate e caratterizzate da una certa dose di incoerenza, diventa cruciale guardare agli obblighi con delle lenti diverse. O, per meglio dire, allargare l'orizzonte, con un approccio attivo e valorizzante che vada ben oltre il mero adempimento formale. Gli obblighi di trasparenza non possono nascere per soli scopi di controllo, ma debbono essere considerati come strumenti che favoriscono processi di *accountability*, definendone anche le metodologie oltre che le finalità. Quando si parla di trasparenza per il terzo settore, quindi, occorre prima di tutto comprenderne l'ottica sussidiaria: la trasparenza è un mezzo che si basa sulla relazione fra tutti i soggetti interessati alle attività di interesse generale e in particolare fra gli enti del terzo settore e tutti gli attori delle comunità in cui opera.

## 11.2. La centralità della comunicazione

Ecco che la comunicazione assume un ruolo fondamentale: l'adempimento formale è un'azione comunicativa che non può essere lasciata in balia del solo atto rendicontativo, ma deve essere inserita in una strategia fondata sui principi della comunicazione sociale. La strategia prevede processi di partecipazione interna ed esterna agli enti del terzo settore che si possono dotare di competenze, conoscenze e personale dedicato alla comunicazione sociale stessa.

Essere trasparenti vuol dire prima di tutto comunicare bene, con un pensiero evolutivo e programmazioni efficaci. La comunicazione è infatti la risultante di azioni che hanno lo scopo di promuovere o sostenere in modo strategico le questioni attinenti l'interesse generale perseguito dagli enti del terzo settore attraverso

molteplici tipologie di azione. Quelli che sono definiti gli “strumenti della trasparenza” costituiscono risorse molto importanti, fonti informative preziose per costruire una narrazione volta a rappresentare correttamente il ruolo del terzo settore nelle comunità in cui opera. La pianificazione rispetto alle azioni è necessaria e deve essere fatta tenendo conto del contesto, degli stakeholder, delle possibili difficoltà che qualsiasi azione comunicativa può incontrare in una mediasfera complessa e frastagliata come quella ridefinita dalla rivoluzione digitale. In fondo la comunicazione, in particolare quella definita sociale, è uno strumento di crescita e di partecipazione che ha l’obiettivo di migliorare gli indici di sviluppo dei territori, anche portando innovazione e trasformazione culturale. La trasparenza diventa così un mezzo per raccontarsi, non un fine da perseguire con singole azioni slegate l’una dall’altra. I dati, le storie, i risultati, le trasformazioni, perfino gli insuccessi e tutte quelle informazioni che gli strumenti di rendicontazione sociale rendono possibili, tramite misurazioni e rielaborazioni dell’attività quotidiana, sono la principale risorsa a disposizione del terzo settore per consolidare la sua immagine e la sua reputazione nei contesti in cui opera. Non stiamo parlando di immagine intendendo “l’apparenza delle cose”, non ci riferiamo al possibile utilizzo dei trucchi di cui la pubblicità è capace nella sua abilità nel persuaderci a consumare. Si tratta di assolvere all’obbligo più importante che il terzo settore ha nelle sue mani: non quello di confessare in modo quasi peccaminoso alla comunità ciò che ha fatto con i soldi che si è procurato, ma parlare del valore, e del cambiamento, che ha creato nel perseguire le sue finalità. Ecco perché la trasparenza da obbligo si trasforma in opportunità: la possibilità di mostrare quanto benessere e quanta felicità pubblica possono essere raggiunti laddove tutti gli attori – di qualsiasi natura siano e con il protagonismo del terzo settore – si uniscono nel perseguire l’interesse generale.

## **11.4. Oltre l'adempimento: le opportunità della trasparenza**

Partiamo da un esempio e una possibile storia che racconteremo in prima persona. Assumendo la qualifica di ente del terzo settore a seguito della scelta di iscriversi al Registro Unico Nazionale (RUNTS), la nostra organizzazione è tenuta a depositare il bilancio sociale dal momento che possiede i requisiti che la obbligano a farlo. Non è l'unico adempimento a cui è soggetta, ma è quello che mette in campo il maggiore coinvolgimento della struttura associativa e che presuppone la ricerca di dati e informazioni capaci di raccontare in profondità le attività e i loro risultati. Per redarlo siamo tenuti a rispettare lo schema contenuto dalle linee guida ministeriali per il bilancio sociale. Il documento contiene un vero e proprio indice secondo cui costruirlo, ma sarebbe un errore vederlo solo come un documento da riempire per assolvere ad un obbligo. Sono le stesse linee guida a sottolineare un aspetto di fondamentale importanza per approcciare il tema in modo generativo laddove, al primo punto, affermano che «il bilancio sociale deve essere visto non solo nella sua dimensione finale di atto, ma anche in una dimensione dinamica come processo di crescita della capacità dell'ente di rendicontare le proprie attività da un punto di vista sociale attraverso il coinvolgimento di diversi attori e interlocutori». Questo passaggio, apparentemente marginale, è cruciale per approcciare il tema della rendicontazione sociale e della trasparenza in modo da trasformarlo da mero adempimento formale, obbligo, ad opportunità.

Alla base infatti c'è il concetto di valorizzazione del processo prima ancora del prodotto, l'idea che un'impresa comune si scriva insieme giorno dopo giorno. Per questo nell'approcciare il bilancio sociale per la nostra organizzazione non ci limiteremo a raccogliere in modo unidirezionale le informazioni di cui abbiamo bisogno, ma lo faremo in modo partecipativo. E non limiteremo il coinvolgimento agli operatori o ai volontari, ma allargheremo

lo sguardo anche ai beneficiari dei servizi, le loro famiglie, cercando di includere anche il punto di vista delle istituzioni e dei finanziatori. E, una volta terminato il documento, prepareremo un'adeguata strategia di condivisione con la comunità e tutti gli stakeholder per comunicare al meglio ciò che la nostra organizzazione ha scoperto in questo percorso: una mole di informazioni che ci danno la possibilità di raccontarci, valorizzando con uno sguardo di insieme tutto quello che facciamo. Il nostro bilancio sociale non si fermerà su uno scaffale a prendere polvere dopo tutte le fatiche fatte per scriverlo: la vera sfida inizia una volta che la sua redazione è terminata e si tratta di costruire e attuare un piano di comunicazione volto a valorizzarlo con una programmazione efficace sia in termini temporali sia di strumenti e canali diversi.

Il piano aiuta il governo della comunicazione, perché ne consente la finalizzazione (perché comunichiamo), ne individua gli attori (chi comunica e a quali destinatari), identifica i prodotti e artefatti comunicativi (cosa realizzare), con quali strumenti e risorse vengono le variabili correlate logicamente tra di loro, mettendo l'organizzazione nelle condizioni di avere una visione complessiva della propria comunicazione.

Il piano aumenta anche la possibilità di controllare le azioni di comunicazione dell'organizzazione, ma occorre tenere presente che qualcosa sfuggirà comunque al controllo e molte decisioni verranno prese nella fase di attuazione del piano, adattandolo e modulandolo con variabili che inevitabilmente emergeranno "in corso d'opera". Infine permette anche di avere una base solida di verifica e di monitoraggio degli obiettivi e dei risultati che ci siamo posti prima di intraprendere l'azione.

Le possibilità operative che abbiamo di fronte sono moltissime: aggiornare il nostro sito internet per rendere accessibili a tutti i documenti; avviare un'azione di ufficio stampa che traduca i numeri in un racconto comprensibile all'opinione pubblica; pensare e realizzare una campagna visual sui social media per

mostrare i risultati raggiunti, utilizzando le tante informazioni e i dati raccolti; organizzare una serie di incontri con la stampa, gli stakeholder, i sostenitori e i donatori, le famiglie dei beneficiari dei servizi, magari in contesti piacevoli e con momenti conviviali. Questo ultimo punto è rilevante se vogliamo andare oltre una adempimentale consegna del documento che gli stakeholder stessi non avranno il tempo né il desiderio di leggere. Ascoltare dalla viva voce, con esposizione chiara ed efficace, i principali elementi contenuti nel bilancio sociale può valorizzare in modo ancora più forte tutto il processo.

Ecco che, cambiando approccio e introducendo una strategia con finalità chiare, un fastidioso, e magari anche costoso, obbligo è divenuta una grande opportunità per consolidare anno dopo anno l'immagine della nostra organizzazione nel territorio in cui opera. Quello relativo al bilancio sociale e alle sue possibilità, sia nei processi interni sia nelle relazioni esterne, è solo uno dei possibili esempi di come è possibile andare oltre l'obbligo e cogliere la sfida della trasparenza in modo generativo.

Un approccio che può essere esteso ad altri strumenti di rendicontazione sociale. Se, ad esempio, valutare l'impatto sociale vuole dire dimostrare con metodi rigorosi e condivisi i cambiamenti che vengono prodotti sui territori e le comunità, questo può rappresentare una grande opportunità per raccontarsi. Essa, infatti, può aiutare a rimodellare un'efficace strategia di comunicazione che sia parte integrante della scelta di narrare come cambiano i contesti in cui opera l'azione degli Enti del Terzo Settore: può renderla più credibile, più interessante, più notiziabile, più accessibile e, quindi, più fruibile.

### **11.5. La scelta narrativa**

La società della trasparenza è un saggio del 2012 del filosofo e docente sudcoreano Byung-Chul Han. Nel suo saggio Han, che insegna in Germania, si interroga sulla portata culturale del con-

retto di trasparenza nella nostra società, attraverso una riflessione critica che spazia dalla tecnologia, all'amore, al potere e all'economia. Han mette in luce i rischi impliciti nella 'società della trasparenza', scagliandosi contro l'ideologia della trasparenza totale, radicale, perché alimenterebbe quella che definisce la "pornografia" della società dell'informazione: abolirebbe lo spazio del segreto e renderebbe obsoleta la politica. Le tesi di Han, discutibili sotto molti aspetti, arrivano ad un punto molto importante ai fini della nostra trattazione quando il filosofo affronta il tema della narrazione. La trasparenza totale e disintermediata annulla infatti la tensione narrativa e comunicativa per mostrare in modo asettico e disinteressato ciò che è obbligo far vedere. Tutto questo, oltre a uniformare i linguaggi, genera un processo di accelerazione e standardizzazione delle informazioni che annullano la scelta di significati, i quali invece sono alla base delle narrazioni. In altre parole, l'obbligo della trasparenza toglie anima e calore alle attività. Apparentemente distante anni luce da tutto ciò che riguarda il terzo settore, la tesi di Han in realtà ci aiuta a focalizzare il tema in modo inedito e originale.

La parola chiave è proprio "scelta": per trasformare un obbligo in una opportunità occorre prima di tutto compiere una scelta. La decisione di comunicare è definita nella società attuale quasi come un imperativo categorico. Ciò che non viene comunicato in realtà non esisterebbe. Questa semplice tesi rappresenta una profonda verità, a patto che la si veda con un po' più di complessità. È vero che viviamo immersi in contesti mediatici che moltiplicano ogni giorno i contenuti multimediali e le possibilità di usufruirne; è altrettanto vero che esiste una forte competizione per assicurarsi la (scarsa e fuggevole) nostra attenzione; ma ciò che troppo spesso trascuriamo riguarda proprio il valore della comunicazione. Siamo lettori o video-spettatori distratti perché abbiamo subito una mutazione antropologica oppure perché siamo alla ricerca di qualcosa che attragga la nostra attenzione più vivamente e sentimentalmente di quanto spesso ci accada? La

trasparenza vista come un obbligo non porta con sé solamente i limiti che dieci anni fa Han già mostrava, ma sterilizza il racconto, svuotandolo di tensione narrativa. Questo impedisce di valorizzare la comunicazione e di attrarre attenzione e interesse da parte dei cittadini. Nelle attività del terzo settore esiste invece una miniera di valore che può essere trasformato in informazione fruibile. Ne sono esempi le cosiddette Buone Notizie – il più diffuso e importante quotidiano italiano, il *Corriere della Sera*, da qualche anno vi dedica un inserto settimanale – che sotto forma spesso di storie diventano “virali” e vengono fruite e riproposte sui social network in modo massiccio, superando i propri fisiologici confini. Ecco che essere trasparenti può voler dire in realtà scegliere di raccontarsi in modo vero, senza infingimenti, senza enfattizzazioni, ma anche senza eccessive timidezze.

Uno strumento che può essere decisivo per qualificare la narrazione dei propri risultati e rendere la trasparenza una grande occasione è il cosiddetto data storytelling: il suo significato è “raccontare una storia attraverso i dati” e significa saper individuare fra i molti dati che anche il terzo settore oggi ha a disposizione – in virtù pure di una maggiore cultura e di strumenti più avanzati di rendicontazione sociale – quelli più adatti ad essere raccontati, mettendoli in correlazione fra di loro. Innovare la comunicazione prodotta dal terzo settore oggi vuol dire accrescere la consapevolezza e le capacità di valorizzare i dati e le storie che esistono dietro ai numeri anche attraverso la *data visualization*: ovvero raccontarli graficamente in modo che possano fornire informazioni accessibili e appetibili, utili sia a ispirare scelte e azioni operative delle organizzazioni, sia, in ottica di comunicazione esterna, a soddisfare la necessità di una comunicazione di senso e di valore. Tale necessità esiste, nonostante le polarizzazioni, *l'hate speech* e la disinformazione che soprattutto sui social sembrano governare le dinamiche comunicative, andando spesso a discapito della corretta rappresentazione di temi e questioni su cui il terzo settore si impegna quotidianamente.

La trasparenza generativa e la buona comunicazione sono un grande strumento che il terzo settore oggi ha in mano per assolvere al suo storico e sempre attuale compito di costruire cultura oltre che pratica sociale.

### **Riferimenti bibliografici**

- R. Bernocchi, A. Contri, A. Rea, *Comunicazione sociale e media digitali*, Roma, Carocci, 2018
- C. Nussbaumer-Knaffic, *Data storytelling. Generare valore dalla rappresentazione delle informazioni*, Milano, Apogeo Edizioni, 2019
- L. Gori, *La disciplina della «trasparenza» per gli enti del Terzo settore e per le imprese sociali: fondamento, contenuti e limiti*, Paper presentato in occasione del XIII Colloquio Scientifico sull'Impresa Sociale, 24-25 maggio 2019, Dipartimento di Management e Diritto, Università degli Studi di Roma Tor Vergata
- Han Byung-Chul, *La società della trasparenza*, Milano, Edizioni Nottetempo, 2012
- Istat, *Archivio dei Documenti sul Censimento Permanente sulle Istituzioni Non profit*, <https://www.istat.it/it/censimenti/istituzioni-non-profit>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore*, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/>, 2019
- G. Peruzzi, A. Volterrani, *La comunicazione sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2016
- Redattore Sociale, *Parlare civile. Comunicare senza discriminare*, Torino, Bruno Mondadori, 2013
- G. Sensi, A. Volterrani, *Perché comunicare il sociale*, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2019

## CAPITOLO 12

# **Donare sicuro: fiducia e raccolta fondi**

Massimo Coen Cagli

Assif Associazione Italiana Fundraiser

Premettiamo subito che per garantire sicurezza ad una persona che intende donare ad una organizzazione per una buona causa occorre assicurare trasparenza nell'uso dei soldi ricevuti e più in generale circa la gestione della organizzazione e di tutte le sue componenti. Solo così potremo garantire al donatore la convinzione che stia facendo un buon investimento.

Ma nel trattare il tema della fiducia – molto più complesso di quello della assicurazione del donatore, come vedremo – incentrarci solo su questi aspetti appare scontato e insufficiente per comprendere quali azioni strategiche, o almeno quali approcci, una organizzazione debba adottare per garantire un sistema fiduciario con i donatori effettivi e potenziali tale da far crescere le donazioni.

Tutti sono d'accordo nell'affermare che la fiducia è condizione essenziale ed indispensabile per mantenere in vita in modo prospero il mercato, ossia il complesso degli scambi di valori (economici e di altro genere) tra domanda e offerta. Il fundraising, sotto questo aspetto è a tutti gli effetti un mercato, per quanto non guidato dal fine del profitto o del vantaggio personale. In questo mercato, la fiducia è tanto più importante posto che, negli scambi praticati, chi dona non riceve in cambio nessun

valore equivalente, come invece accade nel caso degli scambi commerciali.

Tutte le recenti ricerche svolte sul grado di fiducia della società segnano complessivamente un calo di questa verso le istituzioni sociali pubbliche e private e in particolare nei confronti dei governi e delle amministrazioni, delle imprese e, seppure in modo meno accentuato, nei confronti del mondo non profit. A tale proposito basta analizzare l'ultimo rapporto "Edelman Trust Barometer" (2020)<sup>1</sup>, che nel complesso conferma che siamo in presenza di una società "sfiduciata" e quindi "pessimista" circa le prospettive di sviluppo e che la sfiducia è maggiore laddove gli individui non sono in grado di accedere ad informazioni e conoscenze autorevoli. Il tutto in un contesto di crollo di credibilità di tutti i mezzi di informazione (in particolare i social media). Il che mette in evidenza subito un fattore importante: non è possibile recuperare o rafforzare la fiducia ad una organizzazione o una causa sociale solo attraverso la comunicazione promozionale e istituzionale e men che meno attraverso la presenza sulle testate tradizionali o attraverso il "chiacchiericcio" che spesso riempie i social network. Che di per sé è già una indicazione per chi si occupa di comunicare il fundraising. La crescita della fiducia, in generale e in particolare per il mondo non profit e i leader sociali, non può che essere, quindi, oggetto di una azione strategica e lungimirante.

Ma di cosa parliamo quando facciamo riferimento alla fiducia e al ruolo che essa gioca per lo sviluppo sociale e in particolare per il mercato del fundraising? E come si fa a generare, recuperare (qualora come adesso la si stia perdendo) e far crescere la fiducia? Per rispondere alla prima domanda, occorre porsi un'altra, fondamentale, ossia: che rapporto c'è tra i processi di sviluppo sociale ed economico e la presenza di un clima di fidu-

---

<sup>1</sup> <https://www.edelman.it/>

cia nelle istituzioni e all'interno di una comunità e tra i soggetti sociali che vi appartengono?

Questa domanda ha avuto, ai tempi della nascita dell'economia politica, risposte controverse. Semplificando: da un lato vi è il punto di vista di Adam Smith che vede la fiducia come prodotto della reputazione delle persone, delle aziende, delle istituzioni; reputazione che cresce di valore quanto più sarà diffuso e ampio il mercato e gli scambi che in esso si praticano, trainati soprattutto dall'interesse personale (*self-interest*). In altri termini, la fiducia è frutto dell'avanzamento di una "società mercantile", è una conseguenza del mercato e non una sua precondizione.

Per contro, Antonio Genovesi, padre dell'economia civile, parte dal presupposto che gli individui non sono mossi solo dall'interesse personale, ma anche da un interesse sociale nella misura in cui la felicità alla quale aspiriamo può essere prodotta solo dall'insieme della specie umana. Insomma: è impossibile essere felici da soli. Per questo Genovesi è convinto che l'aspetto essenziale per lo sviluppo dei mercati è proprio la fiducia, o come, viene chiamata da lui, la fede pubblica: «niente è più necessario a una grande e pronta circolazione, quanto la fede pubblica che rappresenta [...] ciò che la legge di gravità rappresenta per i corpi naturali: la prima molla motrice delle arti, dell'opulenza, delle felicità di ogni nazione, è il buon costume e la virtù»<sup>2</sup>.

La fiducia in senso sociale o pubblico non è la somma di tutte le reputazioni individuali ma comprendere la presenza di un amore genuino degli individui per il bene comune, «... perché i contratti son legami, e le leggi civili, patti e contratti pubblici anch'esse»<sup>3</sup>. È un concetto simile a ciò che oggi chiamiamo capitale sociale, cioè quel tessuto di fiducia e di virtù civili che fa sì che lo sviluppo umano ed economico possa perdurare e crescere nel tempo.

---

<sup>2</sup> A. Genovesi, *Lezioni di economia civile*, Vita e Pensiero, Milano, 2013

<sup>3</sup> A. Genovesi, *ibid.*

E veniamo alla seconda domanda: come si fa a generare fiducia? Anche in questo caso ci viene in soccorso il pensiero di Antonio Genovesi, soprattutto nella lettura che ne fa Luigino Bruni<sup>4</sup>. Genovesi afferma che la fede pubblica è una questione di *fides*, parola e concetto latino che ha il significato di «corda che lega e unisce. La fede pubblica è dunque il vincolo delle famiglie unite in vita compagnevole...»<sup>5</sup> ed è soprattutto una faccenda di reciprocità genuina, e non solo di contratti.

Al centro della creazione di fiducia quindi ci sono i legami tra individui e tra soggetti sociali. Le relazioni producono fiducia, ancora prima e in modo più forte della reputazione creata mediante la mera narrazione dell'affidabilità di una persona o di una istituzione.

Questa breve dissertazione sul rapporto tra fiducia e mercato e su come si crea la fiducia non deve sembrare al lettore leziosa o accademica. Al contrario: il modo di concepire la fiducia, anche e soprattutto in senso sociale, e il suo ruolo per i mercati, incluso quello del fundraising, orienta in modo sostanziale le azioni che si possono mettere in atto per aumentare il clima di fiducia per le organizzazioni non profit o pubbliche che perseguono una buona causa e che per questa raccolgono fondi.

Le organizzazioni, almeno alcune di queste, hanno cercato di rispondere a questo gap di fiducia utilizzando due tipi di approcci. Il primo, in parte ispirato dalle nuove conoscenze maturate nel campo delle neuroscienze applicate al fundraising (e ancora prima al marketing), tende ad accentuare gli aspetti emozionali della comunicazione e della narrazione rivolta ai donatori effettivi e potenziali, consci del fatto che sono le emozioni che spingono le persone all'azione e che l'atto donativo porta con sé conseguenze neuronali e fisiologiche positive negli individui.

---

<sup>4</sup> L. Bruni, R. Sugden, *Moral canals. Trust and social capital in the work of Hume, Smith and Genovesi*, Economics and philosophy, Cambridge, 2000

<sup>5</sup> A. Genovesi, *ibid.*

La seconda segue un approccio per alcuni versi opposto, che guarda più che al cervello emozionale, a quello razionale. Il che si traduce in una comunicazione fatta di numeri, fatti, impatti che dimostrino come l'azione di una organizzazione, grazie ai fondi ricevuti, sia efficiente, efficace e pertinente rispetto ai problemi trattati

Tuttavia queste due risposte, entrambe legittime e necessarie, da sole non sembrano sufficienti a generare una crescita sostanziale di fiducia, soprattutto nei potenziali nuovi donatori. Infatti chi punta esclusivamente sulla emotività delle persone incide su un aspetto che paradossalmente è anche produttore di sfiducia. Il clima di sfiducia poggia anch'esso le basi sulle emozioni piuttosto che sulla ragione, emozioni che non portano alla donazione; anzi, le allontanano; almeno per quanto riguarda gran parte degli individui. Per contro i numeri, i fatti, sembrano perdenti, per lo più inascoltati o liquidati come notizie false, costruite ad arte, proprio perché siamo in presenza di un clima di totale delegittimazione di ogni fonte di informazione. È lo stesso fenomeno che notiamo nel dibattito politico: a poco o nulla serve parlare di numeri e sviscerare razionalmente problemi o le risposte ai problemi. I numeri perdono, vincono le emozioni. Non è bello – almeno a nostro avviso – ma, tant'è, e dobbiamo fare i conti con tutto ciò.

E allora, come rispondere a questo grande problema del crollo della fiducia? La via di uscita è lontana, ma è l'unica.

In primo luogo cementando il rapporto con chi ha maturato in passato una solida fiducia in noi: i donatori fedeli e regolari. Forse questo è l'unico dato positivo che si legge nelle campagne riguardanti temi "scottanti" come l'aiuto umanitario, la cooperazione allo sviluppo, l'immigrazione: il rafforzarsi del ruolo dei donatori fedeli a sostegno delle organizzazioni oggetto di discredito e di critiche. Alcune organizzazioni segnalano che alla perdita di donatori occasionali si contrappone uno spontaneo cementarsi dei donatori fedeli (e che forse usano un metro più razionale)

che replicano le loro donazioni abituali con maggiore frequenza o addirittura aumentano le entità delle donazioni. C'è poi da tenere conto che promuovere il dono e reiterare questo comportamento negli individui è un'azione che essa stessa è funzionale a rafforzare la fiducia sociale e la tensione verso il bene comune, proprio per la sua natura di scambio solidaristico e reciproco tra le persone, come mise già in evidenza Marcel Mauss nel suo celebre saggio antropologico sul dono<sup>6</sup>. Con le categorie sociologiche di oggi possiamo affermare che il dono è funzionale a creare e rafforzare il capitale sociale di una comunità.

Ma non basta. Occorre anche un approccio sistemico, ossia una serie di azioni che riguardino tutta la “filiera” che porta una persona a dare fiducia ad una organizzazione, e quindi a donare. Nell'epoca delle *fake news*, questo non può avvenire esclusivamente sul piano dei contenuti (che è quello che soffre maggiormente adesso). Sotto questo aspetto, sono 3 le linee strategiche che bisogna seguire nel futuro prossimo per fare o far crescere il fundraising:

- un investimento lungimirante sulla costruzione, il mantenimento e lo sviluppo di relazioni con le persone e le altre organizzazioni sociali;
- creare legami comunitari e di rete che ibridino le organizzazioni e i suoi membri con altre realtà sociali;
- produrre consenso sociale attorno ai temi oggetto della missione delle organizzazioni, riconquistando egemonia culturale.

---

<sup>6</sup> M. Mauss, *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino, 2002

## 12.1. La relazione

In primo luogo bisogna investire risorse umane economiche e organizzative, ma anche intelligenza e passione, nella creazione e nello sviluppo delle relazioni tra una organizzazione, i suoi membri e i membri della comunità alla quale ci si rivolge.

La fiducia prodotta dalle relazioni è più forte e duratura di quella prodotta dalla marca (*brand loyalty*). Sempre di più, in una società complessa, fatta di individui complessi, esposti a milioni di input la fedeltà ad un *brand* è legata più alla relazione personalizzata e meno alla pubblicità e alle offerte commerciali (che nel nostro caso sono le proposte di donazione con tutti gli annessi e connessi che la possono facilitare). Inoltre, la relazione, in chiave di fundraising, è più forte se costruita a prescindere dalla richiesta di donazione. È in qualche modo un “a priori”, una condizione che permette gli scambi, anche e soprattutto di carattere donativo.

La donazione, secondo un approccio sociologico, non è un atto sostitutivo dell’azione sociale o collettiva, bensì uno degli atti che un individuo può compiere in un itinerario di partecipazione, attivazione e impegno sociale, accanto alla adesione, alla militanza, al volontariato, etc.<sup>7</sup>

Senza dimenticare che la relazione si produce principalmente tra persone e, quindi, le organizzazioni i cui membri non ci “mettono la faccia”, rischiano di per sé una perdita di fiducia.

---

<sup>7</sup> M. Coen Cagli, *Un fundraising complesso per una crisi complessa. Alcuni spunti per superare la crisi economica*, Scuola di Fundraising di Roma, Roma, 2009 (disponibile su [www.scuolafundraising.it](http://www.scuolafundraising.it)). Per approfondire il tema dei comportamenti di consumo o donativi come parte di un itinerario di azione sociale si veda anche il saggio di G. P. Fabris, *Societing*, Egea, Milano, 2008.

## 12.2. Le reti e i legami comunitari

Essi rappresentano il miglior conduttore delle donazioni. Dobbiamo mettere le relazioni in infrastrutture adatte a convertirle in atti donativi duraturi.

Il grande sociologo Zygmund Bauman affermava in un suo breve saggio che gli individui hanno una enorme bisogno di comunità. Un desiderio quasi istintuale che è necessario all'individuo per compensare l'insicurezza di fondo prodotta dalla globalizzazione, dalla competitività e dall'individualismo<sup>8</sup>. In altri termini gli individui sono tutti alla spasmodica ricerca di legami comunitari, di far parte di una comunità o di una *community*; anche perché è nella comunità che l'individuo sviluppa la sua identità. E senza identità si può morire.

Le comunità sono produttrici di legami estremamente forti proprio per queste ragioni e quindi l'appartenenza ad una comunità produce fiducia. È il caso, quindi, che le organizzazioni creino attorno a sé una comunità offrendo così agli individui una opportunità di rispondere alle loro preoccupazioni. Ma cosa vuol dire creare concretamente una comunità attorno ad una organizzazione? Non è certo sufficiente dire: "statemi vicini che ne ho bisogno". La comunità non viene "chiamata a corte", non si fa per decreto e con un processo "top-down".

Per fare comunità bisogna ascoltare e integrare nella azione della organizzazione la domanda e le istanze che provengono da essa; occorre fare qualcosa per la comunità prima di chiedere ad essa di fare qualcosa per la organizzazione; è necessario andare nella comunità e portare la organizzazione fuori dalle mura e dall'ambito principale a cui si fa riferimento. Ad esempio: portare la nostra causa sociale della ricerca medica negli ambiti in cui c'è lo sport, la cultura, la qualità del quartiere... e dove attorno a queste cose vi è una comunità di interesse con la quale integrar-

---

<sup>8</sup> Z. Bauman, *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

si. Insomma: occorre convocare per condividere, agire, decidere insieme.

### 12.3. Il consenso sociale

Non esiste donazione, soprattutto convinta e duratura, se non c'è consenso sociale sulla causa per la quale chiediamo soldi. Più è largo il consenso, più cresce la fiducia e più cresce il fundraising. Bisogna rendere egemonica la nostra cultura, i nostri valori, la nostra visione circa i problemi e le tematiche che trattiamo.

La fiducia nella causa sociale e nella organizzazione che la persegue è anche conseguenza del fatto che entrambe godono di un consenso sociale. È questo uno dei punti deboli con i quali facciamo i conti oggi: la perdita di consenso verso le nostre cause e verso il non profit.

Ma come si produce il consenso sociale? Sicuramente non con le prediche e neanche con le barricate e sempre di meno con la comunicazione pubblicitaria e persuasiva. Qui è opportuno scomodare un grande pensatore italiano: Antonio Gramsci, che ha detto qualcosa di straordinariamente importante circa il tema del consenso e dell'egemonia culturale<sup>9</sup>.

L'egemonia culturale (che è differente dal dominio) di un pensiero, di una missione o di un soggetto sociale è frutto della capacità di inglobare nella propria ideologia le ragioni e le attese degli interlocutori sociali, producendo una rappresentazione della realtà nella quale gli interlocutori si possano riconoscere.

Questo produce un allargamento del consenso sulla missione e sulle azioni di un soggetto sociale. È arrivato il momento di capire come inglobare le attese dei nostri pubblici dentro le nostre cause sociali e la nostra visione. Chiaramente mantenendo saldi i valori e i principi sui quali è incardinata la nostra missione e quindi con

---

<sup>9</sup> A. Gramsci, V. Gerratana (a cura di), *Quaderni dal carcere*, Einaudi, Torino, 2014

la consapevolezza che non potremo essere egemonici verso tutti e conquistare il consenso di tutti. Ma della maggioranza sì.

Non è forse una vera sfida – la più importante – far evolvere la nostra causa sociale anche in relazione a come evolve l’ambiente esterno? Possiamo pensare di avere una causa sociale e una strategia per attuarla immutabili nel tempo?

#### **12.4. La trasparenza e l’impatto**

Queste tre strade che ci siamo permessi di segnalare non devono far passare in secondo piano quell’azione più scontata, ma certamente indispensabile, che riguarda la trasparenza e la onesta rendicontazione ai donatori circa le attività realizzate con i suoi soldi.

Gli individui hanno fiducia in persone franche, che non nascondono nulla di ciò che è importante per loro. Hanno fiducia in persone che di fronte alla loro voglia di guardare in una stanza gli aprono la porta piuttosto che fornirgli una fotografia di quello c’è dentro. La raccolta fondi quindi non può che essere genuinamente trasparente in tutti i suoi aspetti.

Più che altro la questione è “come essere trasparenti”. Spesso, ingenuamente, riconduciamo questa trasparenza alla mera pubblicazione dei bilanci o alla loro certificazione, come se dovessimo solo rispondere ad una legge o ad un regolamento. Tutto ciò può produrre fiducia – senza dubbio – ma in una forma debole, potremmo dire meramente formale, ma non sostanziale.

Trasparenza è quando diciamo le cose come stanno e lasciamo all’interlocutore la possibilità di entrare dentro le cose e verificarle insieme a noi. La migliore immagine di trasparenza non è la composizione degli ingredienti di una pietanza, ma una porta spalancata verso la cucina dove produciamo la pietanza.

Inoltre la trasparenza – per il fundraising – non è solo la rappresentazione dei soldi ma è la comprensione del perché facciamo certe scelte nell’utilizzare i soldi. Non crediamo che sia una

buona pratica della trasparenza, ad esempio, affermare che i costi di struttura di una organizzazione sono bassi o addirittura nulli, quando invece sono necessari e magari in alcuni casi rilevanti. È invece una buona pratica dimostrare che questa scelta nell'uso delle risorse è una scelta valida. La trasparenza non va “certificata”, va “conquistata”. E questo non è sufficiente farlo con documenti, è necessario farlo anche attraverso un racconto e un dialogo.

Ma davvero pensiamo che la mera allocazione dei soldi ricevuti in capitoli generali di bilancio possa spiegare l'efficienza della nostra azione? I donatori non hanno bisogno di timbri certificanti (le istituzioni sì): hanno bisogno di sapere come sono stati spesi materialmente i soldi. Non hanno idea di quanto costano le cose che dobbiamo fare per raggiungere la missione, glielo dobbiamo spiegare noi.

Ma spesso sono le organizzazioni per prime che cedono alla dietrologia imperante di parte della società, affermando che non spendono per tutte queste cose “neanche un euro”. Ma oggi, chi non investe – il giusto – in ricerca, sviluppo, capitale umano, competenze non è sufficientemente titolato a risolvere problemi sociali importanti.

E quindi la trasparenza non deve mirare solo a dimostrare la nostra efficienza (il buon uso delle risorse) ma anche e soprattutto a dimostrare la nostra efficacia (ossia la capacità di raggiungere gli obiettivi proposti e produrre impatti oggettivamente rilevabili).

Il terzo settore va sostenuto e agevolato nella misura in cui produce impatti che rappresentano un valore per la comunità. È la sfida che abbiamo davanti tutti: dimostrare che l'azione del terzo settore produce impatti. E questo vuol dire anche possedere una capacità di valutazione e autovalutazione di quello che si fa in termini di risultati positivi ma anche in termini di criticità riscontrate e la capacità di correggersi, cambiare, aggiustare il tiro per raggiungere la missione.

È più facile avere fiducia in un soggetto che riconosce i propri errori e li sa correggere piuttosto che in un soggetto che non sbaglia mai un colpo.

Fare fundraising, come si può notare da questa riflessione sul tema della fiducia e della sicurezza per i donatori, non ha mai voluto dire, e soprattutto non vuol dire oggi, solo “raccolgere fondi”.

## CAPITOLO 13

# **Costruire fiducia: partecipazione e sviluppo di comunità**

Andrea Volterrani

Costruire fiducia nelle comunità contemporanee è un insieme di processi complessi e difficili da attuare. Come hanno mostrato innumerevoli analisi e ricerche, la fiducia è alla base della crescita e diffusione del capitale sociale e della coesione sociale (Bagnasco, Trigilia 1984, 1985) e, allo stesso tempo, è alimentata da alti livelli di capitale sociale e coesione sociale in un processo circolare virtuoso. La fiducia non sempre innesca processi virtuosi, ma è anche uno dei fondamenti degli scambi nei mercati illegali (droga, armi, esseri umani) e il canale principale attraverso il quale si consolidano le criminalità organizzate in tutto il mondo (Arlacchi 1983, 1988; Sciarrone, 1998).

In questo breve testo proviamo a percorrere insieme quei processi che potrebbero consentire, attraverso processi partecipativi reali, di costruire comunità più coese, più ricche di densità relazionale e, soprattutto, con un maggiore grado di fiducia.

### **13.1. Quali comunità?**

Per avviare un ragionamento sulle comunità oggi, partiamo da una riflessione di Michele Sorice (2019: 121-126) sulle comunità urbane che evidenzia come, negli ultimi dieci anni, stiamo

uscendo da una idea di comunità come struttura stabile, continuativa nel tempo e con relazioni interne ben definite.

Le trasformazioni che sono avvenute negli ultimi tre decenni hanno moltiplicato le tipologie di comunità possibili, gli spazi e i luoghi dove fare comunità (reali, digitali, reali e digitali insieme), la densità e la qualità delle relazioni, la temporalità differenziata. Sorice, riferendosi alle comunità urbane, sottolinea che si sono [...] aperti nuovi filoni di studio che si sono focalizzati su un'idea di comunità come struttura fondamentalmente liquida, con relazioni non necessariamente durevoli nel tempo, in cui l'aspetto più importante è la relazione con il territorio. In altri termini, la dimensione spaziale è divenuta prevalente su quella temporale. Questo cambio di prospettiva ha consentito di considerare le comunità territoriali a partire dalle pratiche sociali e, in particolare, dalle pratiche urbane in spazi di condivisione. A questo livello è diventato possibile studiare "corpi sociali" ibridi, in cui tuttavia la dimensione partecipativa costituisce uno degli elementi qualificanti della relazione sociale (2019:121)

La molteplicità di esperienze comunitarie con queste caratteristiche sembrano aver ripreso anche caratteri delle mutualità operaie di fine Ottocento, ma con un legame con il territorio piuttosto che con i legami nati all'interno del contesto lavorativo (Volterrani, 2016). Ancora Sorice, ci aiuta ad approfondire alcune di queste esperienze quali:

- a. Le associazioni di strada: comunità territoriali nate in funzione di difesa di uno spazio limitato o, al più, con finalità legate alla rigenerazione urbana;
- b. i gruppi di riappropriazione tecnologica: comunità di condivisione dell'accesso a Internet attraverso connessioni wi-fi aperte;
- c. le esperienze "ribellarsi facendo": realtà di movimento, con una forte connotazione territoriale, la cui attività si concentra sulla creazione di una sensibilità politica

- anche attraverso la trasmissione di saperi (dalla pianificazione domestica alla realizzazione di orti condivisi, dalla formazione sui cibi etnici all'informazione sui diritti dei cittadini;
- d. i gruppi di solidarietà orizzontale: dai gruppi di acquisto solidale (spesso legati a un territorio ma non necessariamente limitato) a quelli impegnati nelle lotte in difesa della casa o, più genericamente, nei progetti di co-housing;
  - e. le comunità urbane in senso stretto: spesso attivate da una o più motivazioni fra quelle precedentemente citate ma poi capaci di organizzarsi in maniera stabile come spazio di confronto e impegno politico sul territorio.

Andorlini, Basile e Marmo (2019: 9-16), riferendosi a esperienze di innovazione sociale, parlano di luoghi ad alta intensità relazionale che si dimostrano continuamente alla ricerca di integrare il loro mandato specifico (che sia economico, culturale, sociale, etc...) con la presenza, negli stessi contesti, di infrastrutture (azioni, soggetti, processi, avvenimenti) capaci di generare legami sociali, relazioni produttive e sistemi di collaborazione. Concretamente si tratta di coworking, spazi di promozione culturale, makerspace, radio web, incubatori di idee, start-up culturali, spazi di mediazione sociale, spazi di aggregazione giovanile di nuova generazione. La continua dinamicità di questi luoghi è garantita dalla possibilità dei protagonisti di rendere centrale il ruolo degli attori sociali e dei destinatari degli interventi. Nei luoghi ad alta densità relazionale è quasi sempre attivo un processo di co-progettazione e di co-produzione e il livello di separazione tra fruitori e produttori risulta molto labile. Tanto è vero che se si allenta l'interazione fra frequentatori o fra luogo e comunità, si indebolisce profondamente l'efficacia del modello che li fa esistere.

Una riflessione interessante è quella sul valore catturato (Andorlini, Basile e Marmo 2019:11)

che si produce nell'incontro tra le persone, è caratterizzato da un alto tasso di casualità e un basso livello di intenzionalità e pertanto si concretizza esclusivamente laddove luoghi ed esperienze sono in grado di accoglierlo, valorizzarlo e dargli spazio. Il valore catturato, nella nostra visione, è quello che produce la differenza tra i territori e, se da un lato si crea proprio grazie alla densità relazionale, dall'altro è una delle dimensioni che alimenta e rafforza quest'ultima. Valore catturato e densità relazionale producono un loop positivo che rende i territori più generativi in termini di prospettive e di possibilità future.

Questo concetto secondo gli autori è strettamente correlato all'interno delle comunità al capitale *bridging* (Woolcock 2001; Putnam, 2000) che, appunto, costruisce legami ponte fra le persone.

### **13.2. Pratiche sociali, pratiche mediali e processi partecipativi**

Densità relazionale, capitale sociale *bridging*, comunità fluide sono aspetti diversi che connotano la centralità delle relazioni tra le persone e dei contenuti concreti di quello che fanno socialmente e attraverso i media digitali, le pratiche sociali e mediali.

Nel nostro ragionamento, le pratiche sociali e quelle mediali sono profondamente intrecciate e costituiscono il “nucleo” dei legami sociali che possono essere rintracciati all'interno delle comunità territoriali. Comprendere le pratiche sociali e mediali per costruire reali processi partecipativi che siano coerenti con la vita quotidiana delle persone, è un obiettivo importante per chiunque abbia a cuore la crescita della fiducia e della coesione sociale nelle comunità.

La questione della partecipazione è da sempre al centro dei pensieri di coloro che hanno a cuore il coinvolgimento pieno dei

cittadini nei processi di progettazione, programmazione, scelta e governo delle comunità; e quindi a tutti coloro che, in questi decenni, hanno fatto dell'attivazione delle comunità un punto centrale delle proprie strategie di intervento sociale. Ma spesso la partecipazione è rimasta nei pensieri, nei buoni propositi di chi l'ha auspicata e solo raramente ha avuto la possibilità di svilupparsi concretamente nelle pratiche quotidiane. Proviamo a evidenziare alcuni aspetti che riteniamo rilevanti per la questione della costruzione delle comunità. Innanzitutto, la partecipazione è tale se collettiva e non individuale, perché possa avere un impatto sociale significativo. La questione della partecipazione attraverso l'uso dei social media non deve essere vista disgiuntamente da azioni nel mondo reale. Il secondo aspetto, conseguentemente, è che è necessario costruire spazi della partecipazione che siano contemporaneamente reali e digitali perché si possa dare l'opportunità di una crescita esponenziale della densità relazionale con un continuo rilancio da uno spazio all'altro. La promozione dei luoghi è un altro aspetto importante. Spesso siamo convinti, erroneamente, che qualunque luogo sia conosciuto perché per noi è particolarmente familiare. La maggior parte delle persone non percepisce e non conosce gli spazi possibili dove poter esprimere, insieme agli altri, idee, attività, progettualità. La comunicazione è centrale sia nella cura sia nella promozione. Rendere semplici e accessibili i luoghi della partecipazione significa anche condividere processi comunicativi con i potenziali partecipanti. Così come far percepire e conoscere un luogo è strettamente connesso all'essenza della comunicazione. Il quarto aspetto importante è il supporto al protagonismo delle persone nella partecipazione. Non è facile costruire percorsi dove le persone siano protagoniste nell'individuazione di temi e problemi, nella discussione e nelle decisioni, perché è innanzitutto necessario rispettare i tempi, le sensibilità e le potenzialità di ciascuno. Esistono tecniche di facilitazione e di comunicazione che favoriscono il protagonismo nella partecipazione, ma la cosa

più importante è riuscire ad attivare un processo comunicativo che aiuti, con il tempo e l'allenamento, a passare dalla percezione all'incorporazione<sup>1</sup> cioè che, dopo aver fatto “conoscere” (sapere che esiste) la possibilità della partecipazione, la renda progressivamente familiare nelle persone, come parte di un universo culturale nel quale ci si identifica. Infine, il problema che incontriamo più spesso è quello della continuità nella partecipazione che magari parte con grande entusiasmo e poi, dopo un tempo più o meno lungo, si arena. A volte ciò dipende dalle prime difficoltà che si incontrano oppure dalla smobilitazione dei partecipanti che non vedono risultati immediati e gratificanti o, ancora, dal fatto che i partecipanti perdono interesse perché passano ad altri temi, altri coinvolgimenti, altri gruppi. La terza strada, quindi, perché la partecipazione non sia una chimera, è la continuità nell'azione partecipativa e comunicativa. Premesso che non ci sono regole valide per tutte le situazioni, alcune indicazioni e riflessioni potrebbero essere utili. Innanzitutto, è fondamentale che la partenza non poggi le basi solo sull'entusiasmo e l'emotività. Sono grandi molle per la partecipazione, ma si esauriscono nello spazio di una stagione perché spesso non incorporano i significati e il senso del partecipare. L'emotività è difficile da gestire perché rappresenta spesso la prima forte spinta che fa decollare un'attività, un progetto, una iniziativa. Ma è importante, invece, che sia dato spazio alla riflessività, bilanciando fra emotività del momento e prospettiva di crescita futura, tra coinvolgimento e distacco (Elias, 1987). Qualunque tipo di partecipazione rischia di costituire un punto di riferimento per un gruppo ristretto di persone, ma è incapace di allargare e/o di includere altre persone con lo stesso protagonismo dei primi arrivati. È anche il problema di molte organizzazioni di terzo settore (e non solo) dove l'inclusione di nuovi partecipanti è farraginosa se non ostacolata. In questo

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento sul tema vedi Volterrani (2019) sul modello di comunicazione per i problemi sociali.

caso è la comunicazione organizzativa che potrebbe supportare le organizzazioni nel dare continuità all'azione partecipativa, collegando la comunicazione interna ed esterna con la partecipazione interna ed esterna. Significa pensare ad organizzazioni aperte, democratiche, non attente solo alla propria sopravvivenza, capaci di sviluppare senso per i propri aderenti (soci, cittadini, utenti) e per coloro che sono al di fuori. Sono obiettivi importanti che, oltre ad avere bisogno di continuità, danno continuità all'organizzazione stessa e prefigurano il futuro delle nostre comunità.

### **13.3. La partecipazione nello sviluppo di comunità**

La partecipazione che abbiamo descritto ha un forte significato se inserita in un processo di sviluppo di comunità dal basso che si ispira a Freire perché crediamo che, seppure in condizioni storiche, economiche, culturali e sociali completamente diverse, molte delle persone e delle comunità possano non avere la consapevolezza del proprio ruolo, delle proprie potenzialità in termini di immaginazione e di aspirazioni.

Come afferma Freire (1985: 172)

Ciascuno di noi è impegnato in un processo permanente di coscientizzazione, quale essere pensante in relazione dialettica con la realtà oggettiva in cui opera. Ciò che varia nello spazio e nel tempo sono i contenuti, i metodi e gli obiettivi della coscientizzazione... quando gli esseri umani hanno preso coscienza e si sono resi capaci di mostrare la propria realtà attiva, di conoscerla e di comprendere ciò che conoscono.

Ma come si attiva questo processo di coscientizzazione? Perché le persone “scoprono” lo sviluppo di comunità? La voglia di attivarsi avviene dopo particolari eventi scatenanti? Oppure attraverso la crescita degli spazi per la reale partecipazione e la moltiplicazione della cittadinanza attiva? O ancora con la presenza attiva e integrata dei media digitali a supporto delle azioni promosse dalla comunità? Probabilmente un mix di tutto questo

con anche ulteriori elementi aggiuntivi che esploreremo in questo capitolo.

Quello che a noi interessa è costruire una coscientizzazione diffusa e capillare nelle comunità e non, invece, un'avanguardia intelligente e capace di avere idee e progetti sulla comunità che spesso, soprattutto nel Sud, rimane isolata e incapace di incidere sulle dimensioni strutturali del cambiamento sociale, culturale ed economico. Solo attraverso il coinvolgimento di tutta la popolazione in questo processo collettivo di crescita di consapevolezza, è possibile avviare percorsi plurali di sviluppo di comunità.

Il primo passo è innanzitutto quello di approfondire il lavoro svolto da Freire e da altri in un'ottica di educommunication (Barbas, 2020: 74-75).

In risposta all'approccio diffusionista, in cui la comunicazione era intesa come trasmissione gerarchica del sapere da uno a molti, Freire ha proposto un approccio partecipativo e dialogico, in cui la comunicazione era intesa come produzione democratica del sapere. Inoltre, in risposta al modello bancario, in cui l'educazione era intesa come strumento di addomesticamento e di oppressione dei gruppi sottomessi dai gruppi dominanti, Freire ha proposto modelli di educazione problematizzanti e liberatori. Freire ha stabilito una relazione reciproca tra pratiche comunicative ed educative e ha interpretato i processi di comunicazione e di educazione come circoli culturali, che hanno generato la coscienza e la politicizzazione dei partecipanti... Altri autori (Gutierrez, Kaplun e Prieto) hanno posto le basi per un modello educativo di comunicazione caratterizzato dal favorire la partecipazione, l'empowerment e la presa di coscienza per generare una trasformazione individuale e collettiva.

Il lavoro analizzato e proposto da Barbas fa riferimento ad alcune metodologie che pongono al centro il protagonismo delle persone, feed-forward (che descrive un lavoro partecipativo realizzato con i media) e participatory action research (ricerca-azione partecipata). Interessante riportare qui l'esperienza del fe-

ed-forward in una comunità realizzata da Kaplun che troviamo in Barbas (2020:79-80).

Kaplun e i suoi collaboratori lo usavano come metodo di ricerca per scoprire i problemi sociali delle comunità in cui lavoravano, ponendo domande, vivendo nella comunità e discutendo con loro per aiutarli a risolvere i loro problemi. I ricercatori hanno coinvolto i membri della comunità in progetti educomunicativi con l'obiettivo di trasformare la loro realtà. Feed-forward è un modo di analizzare la realtà che emerge dalle pratiche educomunicative, in cui vengono eliminate le distanze e le distinzioni tra produttori e destinatari, così come quelle tra educatori e discenti, con l'obiettivo di coinvolgere la comunità nella risoluzione dei propri problemi.

In stretta correlazione con questo metodo è quello della ricerca azione partecipata che è una ricerca qualitativa e una strategia d'azione che cerca di analizzare e comprendere le situazioni sociali con l'obiettivo di sviluppare soluzioni che contribuiscano a migliorare la qualità della vita della comunità o del gruppo oggetto di studio. Utilizzando il concetto di feed-forward, la ricerca di azione partecipativa rende i collettivi stessi partecipanti al processo di indagine. Il collettivo è il protagonista dell'indagine, diventando soggetto piuttosto che oggetto di studio.

Riuscire ad adottare metodi e tecniche che possano favorire processi di *empowerment* individuali, di gruppo e di comunità (Piccardo, 1995) non è facile, perché siamo ancora immersi in frame culturali dove è difficile immaginare che anche le persone più fragili e vulnerabili di una comunità possano diventare protagonisti. Ad esempio, nel caso delle persone con disabilità spesso sono trovate soluzioni alle loro supposte esigenze, senza nemmeno interpellare i diretti interessati perché si reputano non in grado di poter esprimere una opinione e neppure un pensiero<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> È quello che accade quando si costruiscono progetti per il cosiddetto *Dopo di noi* nei quali le persone che dovrebbero viverci nel futuro non hanno voce

La prima rivoluzione è di tipo culturale soprattutto in coloro che sono impegnati da anni nelle politiche sociali e anche nel terzo settore che hanno difficoltà a immaginare la possibilità di costruire partendo dal basso, insieme alle persone delle comunità, attraverso comunicazione, relazione e legami sociali connesse a processi educativi condivisi. Ma quale processo possiamo immaginarci?

Innanzitutto, dobbiamo cercare di delimitare le potenziali comunità. Con questo non intendiamo dire che innalziamo delle barriere di qualunque tipo (culturali, sociali o fisiche), ma piuttosto che individuiamo il raggio di azione iniziale dove poter immaginare lo sviluppo di comunità<sup>3</sup>. Inoltre, parliamo di potenziali comunità perché non sappiamo né la tipologia né la morfologia e nemmeno se esistono legami comunitari anche deboli. All'interno di questo spazio (reale, digitale, immaginario) è possibile rilevare attraverso un lavoro di osservazione partecipante e di ascolto diffuso, le molteplici tipologie di relazioni e di legami sociali<sup>4</sup> fra le persone.

In quello che è rappresentato possiamo individuare tre situazioni più interessanti di altre. La prima è quella dei vuoti relazionali cioè individui che non hanno relazioni e legami sociali significativi né di tipo familiare né di tipo comunitario. Possono essere persone che pur appartenenti alla comunità sono isolate

---

in capitolo su nessuna delle dimensioni proposte (abitativa, della vita quotidiana, dei desideri e delle aspirazioni).

<sup>3</sup> Per fare qualche esempio può essere un condominio, una strada, un quartiere, un piccolo paese se parliamo di comunità che hanno un riferimento territoriale oppure una pagina o una serie di pagine sui social media, un blog, un forum in internet, una piattaforma digitale per la formazione e/o per la partecipazione.

<sup>4</sup> Le relazioni si distinguono dai legami sociali per la profondità e la reciprocità e intenzionalità delle azioni comunicative. Entrambe sono fondamentali per costruire fiducia e capitale sociale. Vedi ad esempio Burt, Cook, Lin (2001).

per scelta (più raramente), per motivi collegabili alle sfere della vita<sup>5</sup>, per condizione temporanea<sup>6</sup>, per caratteristiche specifiche del luogo dove si è formata la comunità<sup>7</sup>. Sono condizioni completamente diverse che all'interno di una potenziale comunità possono rappresentare problema<sup>8</sup>, ma anche risorsa per costruire ponti relazionali con realtà e comunità differenti.<sup>9</sup> La seconda è quella degli spazi dove si rileva una densità delle relazioni più elevata da un punto di vista quantitativo. Se questa si correla positivamente con la qualità delle relazioni<sup>10</sup>, abbiamo la costituzione e la permanenza di micro-nuclei di capitale sociale comunitario disponibili per chi abita quel territorio. La terza sono le molteplici situazioni intermedie che, spesso, sono la maggioranza delle relazioni e dei legami sociali rilevabili nelle comunità. Quelle relazioni che sono leggibili attraverso il concetto della Blokland di familiarità pubblica che abbiamo esplorato nel capitolo precedente e che possono essere sia riferibili all'intimità sia alla sfera

---

<sup>5</sup> Le sfere della vita sono gli ambiti rilevanti della vita quotidiana (salute, casa, relazioni sociali, relazioni familiari, situazione lavorativa, situazione reddituale) dove un individuo può passare da una situazione di inclusione sociale a una situazione di esclusione sociale, transitando per una fase di vulnerabilità (Castel, 1995).

<sup>6</sup> Ad esempio, persone appena trasferite in un luogo, persone migranti, persone appena iscritte a una piattaforma/gruppo/chat.

<sup>7</sup> Ad esempio, alcuni luoghi di vita periferici o quartieri dormitorio.

<sup>8</sup> Come, ad esempio, gli anziani soli o le persone sole non autosufficienti.

<sup>9</sup> I migranti possono essere una risorsa così come i giovani di seconda generazione o coloro che vivono più di una comunità contemporaneamente (Ambrosini, Molina 2004; G. Della Zuanna, P. Farina, S. Strozza 2009).

<sup>10</sup> Per qualità facciamo riferimento a quelle relazioni che costruiscono opportunità di crescita individuale e collettiva da un punto di vista culturale, sociale ed economico. Per contrappasso, potrebbe esserci una densità di relazioni piuttosto elevata con una qualità scarsa dove sono presenti forti nuclei di criminalità organizzata basata sulle relazioni familiari. In questo caso il tipo di crescita individuale e collettivo è tutto orientato a un vantaggio economico di breve periodo solo di alcune persone e non dell'intera comunità.

pubblica. Relazioni che costituiscono, spesso, l'ossatura delle comunità con scarsa capacità di incidere in quel processo di possibile coscientizzazione che abbiamo descritto.

Chi opera nell'ambito del sociale, spesso si concentra solamente sui vuoti relazionali, privilegiando interventi che mirano a contenere le situazioni di esclusione sociale e, solo in casi eccezionali come quelli provocati recentemente dalla pandemia da Covid-19, anche sulla parte della familiarità pubblica delle comunità.

Nell'ottica dell'approccio di sviluppo di comunità, l'idea è quella di attivare sia la costruzione di reti relazionali e di legami sociali per "coprire" i vuoti relazionali, ma anche quella di aumentare la densità delle relazioni e dei legami sociali nelle situazioni intermedie collegandole sia ai micro-nuclei di capitale sociale già presenti sia favorendo la costruzione di nuovi addensamenti.

In questo processo di attivazione della comunità, un ruolo fondamentale è svolto dagli attivatori di comunità, figure che dovrebbero avere un mix di competenze e conoscenze: metodi e strumenti dell'antropologo che agisce sui territori reali e digitali (ascolto, osservazione partecipante); metodi e strumenti per la gestione della comunicazione interpersonale *face to face* e mediata digitalmente; metodi e strumenti per la realizzazione di produzioni multimediali digitali e non e per la gestione di piattaforme digitali di partecipazione e comunitarie; metodi e strumenti di facilitazione della partecipazione, della costruzione di reti e di *empowerment* individuale, di gruppo e comunitario; metodi e strumenti per la costruzione di gruppi informali e formali e, più in generale, di forme associative.

Attraverso la presenza continua sui territori reali e digitali delle comunità che gli attivatori, a fianco delle persone nelle comunità, possono sostenere (e non sostituire) la costituzione di gruppi informali e formali, di associazioni di base, di comitati di

quartiere, di piattaforme digitali specifiche, di spazi digitali di inclusione sociale

I risultati di questo processo non sono né prevedibili né illustrabili all'inizio perché, appunto, abbiamo a che fare con una complessità e un'articolazione delle comunità molto ampia. In secondo luogo, non sono prevedibili le reazioni delle persone che appartengono a quello specifico contesto comunitario alle sollecitazioni degli attivatori. Infine, non avrebbe senso nella logica della coscientizzazione e del protagonismo delle persone e delle comunità, portare da fuori l'idea dello sviluppo a cui aderire e i risultati attesi.

A questa modalità si è ispirata una stagione, ancora non terminata del tutto, di un'idea di sviluppo sociale ed economico "calata dall'alto"<sup>11</sup> da coloro che sapevano già di cosa avesse avuto bisogno quella comunità dopo aver effettuato una lettura accurata dei bisogni delle persone<sup>12</sup>.

Ma quali sono le variabili da tenere sotto controllo in un processo di sviluppo di comunità? Innanzitutto, il tempo. I processi di sviluppo di comunità hanno la necessità di estendersi temporalmente per riuscire a costruire fiducia con le persone e, soprattutto, a renderle consapevoli e protagoniste. In secondo luogo, i metodi di facilitazione dei processi partecipativi e democratici sono una variabile importante per avviare reali percorsi di *empowerment*. Al di là delle tecniche, è importante sottolineare che non è possibile attivare sviluppo sociale di comunità dove non sia possibile un confronto aperto anche conflittuale di natura de-

---

<sup>11</sup> Gli interventi "forzati" di industrializzazione nel Sud (ma anche nel Centro Italia) pensati lontano dalle comunità territoriali del Sud, ha prodotto in qualche caso lavoro, in altri lavoro che poi si è concluso, ma, nella maggior parte dei casi, disastri ambientali e sociali che tuttora costituiscono un ostacolo reale alla ripresa di alcune comunità come, solo per fare alcuni esempi noti, Gela, Taranto, Gioia Tauro, Piombino, Rosignano Solvay.

<sup>12</sup> Per una lettura critica della lettura dei bisogni, vedere la bella analisi di Vergani (2010).

mocratica. Dove questo non è permesso, come nel caso di luoghi con una forte densità e presenza di criminalità organizzata, allora l'attivazione del processo mira a costruire innanzitutto spazi di libertà. Infine, terza variabile, non si può prescindere dalla costruzione delle relazioni e dei legami sociali. Dove queste sono scarse o rarefatte o poco praticate, il lavoro di connessione, di cucitura, di costruzione è ancora più importante da realizzare. Comunità dove sono presenti relazionalità diffuse (Mazza, Volterrani 2008) non sono molte e quelle dove ci sono, hanno spesso difficoltà a effettuarne cura, manutenzione e riproduzione nel tempo perché tante e varie sono le dinamiche sociali che hanno spinto e spingono in direzione opposta: processi di individualizzazione, cultura di mercato egemone, diseguaglianze sociali ed economiche crescenti.

L'approccio allo sviluppo di comunità che proponiamo non è niente di nuovo perché molti degli aspetti del processo sono stati e sono presenti nel panorama di chi si occupa di socialità, relazioni sociali, coesione sociale. Quello che abbiamo cercato di fare è "mettere in fila" alcuni di questi aspetti (idee, metodi, strumenti, tecnologie) per costruire un quadro che speriamo possa essere interpretato da coloro che vogliono tentare di entrare nelle comunità in modo diverso.

## Riferimenti bibliografici

- M. Ambrosini, S. Molina S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Torino, Fondazione G. Agnelli, 2004.
- M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2015.
- C. Andorlini, N. Basile, M. Marmo, *Luoghi ad alta intensità relazionale*, in *Welfare Oggi*, 4-5 Rimini, Maggioli, 2019.
- P. Arlacchi, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, il Mulino, 1983.
- P. Arlacchi, *Saggio sui mercati illegali*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 3, 1998.
- A. Barbas, *Educommunication for social change in Citizen media and practice. Currents, connections, challenges*, H. Stiephansen, E. Trerè, Routledge, New York, 2020.
- A. Bagnasco, C. Trigilia (a cura di), *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Arsenale Editrice, Venezia, 1984.
- A. Bagnasco, C. Trigilia (a cura di), *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Franco Angeli, Milano, 1985.
- R. S. Burt, K. Cook, N. Lin, *Social capital: Theory and research*. Piscataway, Aldine Transaction, New Jersey, 2001.
- R. Castel, *Le methamorphose de la question social*, Fayard, Paris, 1995.
- G. Della Zuanna, P. Farina, S. Strozza (2009), *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro Paese?*, Bologna, il Mulino, 2009.
- P. Freire, *Pedagogy of the oppressed*, Herder and Herder, New York, 1970.
- P. Freire, *The politics of education: culture, power and liberation*, Bergin & Garvey, New York, 1985.
- B. Mazza, A. Volterrani, *Reti sociali e sense making: per una relazionalità diffusa* in M. Morcellini, B. Mazza (a cura di), *Oltre l'individualismo. Comunicazione, nuovi diritti e capitale sociale*, Milano, Franco Angeli, 2008.
- A. Mutti, *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- R. D. Putnam, *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000.
- R. Sciarone, *Il capitale sociale della mafia* in «Quaderni di sociologia», 18, 1998.

- M. Sorice, *Partecipazione democratica: teorie e problemi*, Milano, Mondadori, 2019.
- H. Støphansen, E. Trerè, *Citizen media and practice. Currents, connections, challenges*, Routledge, New York, 2020.
- E. Vergani, *Bisogni sospetti*, Maggioli, Rimini, 2020.
- A. Volterrani, *Le nuove mutualità come forme di social innovation*, in «Giving», 5, Bononia University Press, 2016.
- A. Volterrani, *A Model for Communicating Social Problems: Perception, Knowledge, Incorporation, and Change*, in «Sociology Study», March, 9, 3, 2019.
- M. Woolcock, *The place of social capital in understanding social and economic outcomes*, in «Isuma, Canadian Journal of Policy Research», 2, 1, 2001.

## CONCLUSIONI

### **Una proposta.**

### **Verso un transparency act?**

Luca Gori

Quale proposta, dunque, è possibile formulare all'esito di questo lavoro? Una proposta operativa potrebbe essere quella di creare un *Testo unico della trasparenza per gli enti senza fine di lucro* o, per dirla con un anglismo (che è sempre di moda), un *Transparency Act* (in breve, in seguito, TA).

L'idea di fondo dovrebbe essere quella di promuovere un riordino degli adempimenti legati alla trasparenza per una categoria di enti – gli enti senza scopo di lucro (si preciserà fra poco a quali enti si fa riferimento) – in modo da rendere il più possibile omogenea la disciplina ed accessibili i dati, le informazioni, i fatti. Ciò comporterebbe una trasformazione notevole nel nostro ordinamento, in grado di rafforzare la fiducia dei consociati in soggetti che intercettano primari valori costituzionali nella loro attività o, comunque, svolgono attività di notevole importanza.

Nella costruzione di questo TA, bisognerebbe partire da una considerazione di base: l'esigenza di una trasparenza di base – come questo volume mostra – supera il Terzo settore e si rivolge, in generale, a tutti gli enti senza fine di lucro. Lo dimostrano i maldestri tentativi di estendere gli obblighi di trasparenza previsti per la P.A. al di là dei confini di quest'ultima (art. 2-bis, c. 2 d.lgs. n. 33 del 2013); l'allargamento degli obblighi previsti per i

partiti politici anche a soggetti che, in realtà, tali non sono (legge n. 3 del 2019); la previsione di obblighi generalizzati e di dubbia efficacia, come quello relativo ai contributi ricevuti dalle PPAA (art. 1, c.125, legge n. 124 del 2017) o a determinate attività di interesse generale (12-ter del decreto-legge n. 133 del 2018). Si deve prendere atto, cioè, che, nella società dei mezzi di comunicazione, dell'accesso facilitato alla tecnologia e dei *big data*, vi è una diffusa esigenza di accedere ad alcuni dati fondamentali relativi a determinati enti che, in ragione del fine che perseguono (non lucrativo), non sono soggetti alle forme di *trasparenza* e *pubblicità* previste per le imprese (principalmente attraverso il Registro delle imprese). Ciò non è legato tanto a ragioni di tutela dei creditori, bensì proprio – a giudizio di chi scrive – per una *questione di fiducia* i soggetti giuridici pongono. Poiché tali enti perseguono finalità diverse da quelle del profitto, esse toccano alcuni interessi ideali riferibili alla comunità, chiedendo ai consociati un loro impegno (spesso volontario), o risorse per conseguirli. Ciò avviene sia negli enti del Terzo settore, ma avviene pure nei partiti politici, nei sindacati, nelle organizzazioni di rappresentanza di interessi, nelle realtà che promuovono cultura, nell'associazionismo sportivo dilettantistico, etc.

La proposta, quindi, è di individuare un *set* minimo di informazioni che ciascun ente senza fine di lucro, indipendentemente dalla propria qualifica, è tenuto a rendere noto. Ci si riferisce ad atto costitutivo e statuto, bilancio (magari redatto secondo alcune linee guida comuni, differenziate in ragione del volume di attività), ambito di attività, eventuali rapporti con la P.A. e contributi pubblici ricevuti, ricorso alla raccolta-fondi, etc. Si tratterebbe di un «livello essenziale» di informazione, da mettere a disposizione di chiunque ne abbia interesse. Ciò non determinerebbe – così pare – alcun *vulnus* dell'autonomia costituzionalmente tutelata delle formazioni sociali né una deroga alla protezione del diritto alla *riservatezza* di alcuni dati o informazioni; al contrario, si individuerrebbe un obbligo minimo di *trasparenza* rispetto ad

adempimenti che, comunque, il codice civile (approvazione di uno statuto o di un bilancio, ad es.) o il TUIR (rendicontazione delle raccolte-fondi) già prevedono.

Quanto alla modalità con la quale realizzare la *trasparenza*, la pubblicazione su un sito web appare la forma più semplice ed immediata. Per quelle realtà che non avessero un sito *web*, non sarebbe difficile organizzare, presso gli enti territoriali, una pagina “vetrina” nella quale gli enti privi di sito *web* – sarebbe interessante capire quanti essi siano! – possono pubblicare i dati loro riferiti (già oggi avviene sui siti dei CSV per l’adempimento di quanto previsto dalla legge n. 124 del 2017, art. 1, c. 125; ma il Codice del Terzo settore prevede che taluni obblighi possano essere adempiuti sul sito delle reti associative cui gli ETS aderiscono).

Non si toccherebbe la disciplina dei *tipi* previsti dal Libro I, Titolo II del codice civile (che pare impossibile da modificare!), ma si introdurrebbe uno specifico obbligo di trasparenza e pubblicità, in grado di “rinverdire” anche le scarse norme del codice civile. La quali continuerebbero ad assicurare gli ampi spazi di libertà che hanno sino ad oggi garantito, ma si tratterebbe di una *libertà trasparente*, sul cui esercizio ciascuno potrebbe formulare una propria primissima valutazione.

Definito questo livello essenziale, la disciplina dovrebbe essere *specializzata* in relazione alle diverse tipologie di enti. Si dovrebbe quindi aprire una disciplina della trasparenza *ad hoc* per gli enti del Terzo settore (concentrata, se possibile, nel Codice del Terzo settore), per i partiti politici (di cui sarebbe opportuno dettare una definizione, al di là di quanto stabilito dal d.lgs. n. 149 del 2013), per gli enti che perseguono finalità politiche (riprendendo i contenuti, non del tutto convincenti, della legge n. 3 del 2019), gli enti che svolgono qualificati come sindacati, associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, associazioni di datori di lavoro (secondo definizioni in gran parte

da porre), gli enti che ricevono contributi a carico della P.A. non ricompresi in categorie precedenti, etc.

Per ciascuna di tali categorie, il legislatore dovrebbe delineare obblighi specifici *in relazione alla finalità perseguita*. Così, ad es., per un partito politico o per una associazione politica costituisce un elemento fondamentale conoscere gli elenchi e gli importi di donazioni e contributi ricevuti, i trasferimenti provenienti dai gruppi parlamentari o consiliari, etc. Oppure, per un ente che riceve stabilmente contributi a carico della P.A., vi rilevante conoscere come tali somme sono state spese, in forme comprensibili e secondo modalità comuni, etc. O, ancora, un ETS, in ragione delle misure promozionali di cui è destinatario, deve impegnarsi a redigere determinate forme di rendicontazione e pubblicizzare alcuni dati rilevanti connessi a tali misure. Ciascun obbligo dovrebbe essere assistito dalla possibilità di pubblicare delle *note illustrative*, in grado di dare evidenza del contenuto dei dati, di eventuali anomalie o contingenze (ad es., gli effetti della pandemia, i ritardi della P.A. nel trasferimento di risorse).

Il TA dovrebbe prevedere un quadro uniforme delle misure sanzionatorie nel caso di inadempimento degli obblighi. Ciò potrebbe aiutare ad evitare di prevedere sanzioni del tutto sproporzionate o irragionevoli, legate a singoli temi che destano clamore nell'opinione pubblica (ad es., le sanzioni previste per l'inadempimento degli obblighi nel settore dell'immigrazione); o, per altro verso, una nebulosità sulle sanzioni, tale da rendere ineffettive o addirittura non applicabili.

Ma un TA potrebbe avere anche una finalità promozionale. Al di là degli obblighi di trasparenza, il TA potrebbe prevedere una serie di misure premiali nel caso in cui, volontariamente, un ente rende trasparenti informazioni ulteriori rispetto a quelle cui sarebbe normativamente tenuto. Ciò potrebbe essere realizzato, ad es., attraverso contributi di natura economica a supporto dell'adempimento degli obblighi di trasparenza; attraverso incentivi fiscali; attraverso l'erogazione di servizi di supporto. Ad es.,

l'adozione di un codice di qualità ed autocontrollo e la messa a disposizione, in tutto o in parte, degli esiti del monitoraggio, potrebbe diventare una buona prassi *incentivata*. La prospettiva promozionale dovrebbe essere calibrata in relazione alle finalità dei diversi enti, alle loro modalità di operatività, alle loro dimensioni... La prospettiva, in definitiva, è quella di conferire alla trasparenza un rilievo *pubblicistico*: non è solo una questione di rapporti fra l'ente ed il privato portatore di un interesse rispetto a quell'ente, ma viene in rilievo anche un interesse pubblico a che quei rapporti siano improntati alla massima affidabilità, conoscibilità, leggibilità, etc. Dal fatto quei rapporti abbiano queste caratteristiche, anche il potere pubblico ne trarrà una utilità. Senz'altro ciò è vero per gli enti del Terzo settore, ma le considerazioni sono estendibili anche agli enti che perseguono finalità di interesse generale (pur al di fuori del Terzo settore).

Questo lo scheletro che si immagina per un TA. L'impatto *simbolico* sarebbe indubbiamente notevole. Si proverebbe ad uscire dalla prospettiva di una trasparenza che soddisfa esclusivamente «mere curiosità» o che, per altro verso, «l'opacità per confusione, proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti», denunciata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 20 del 2019. Si tenterebbe, invece, di entrare in una prospettiva di fisiologia della *trasparenza*, che aiuterebbe indubbiamente il rapporto fra singoli, enti collettivi e potere pubblico e la costruzione di "fiducia". E, in definitiva, alla *democrazia*.



APPENDICE

## **Gli obblighi di trasparenza per il non profit**

A cura di Cantiere Terzo Settore

Tabella 1  
 Obblighi di trasparenza derivanti dall'iscrizione al Runts

Oggetto	Enti obbligati	Modalità ed eventuale termine
Bilancio di esercizio	Ets che esercitano l'attività esclusivamente o principalmente in forma di impresa	Deposito al registro imprese entro il 30 giugno di ogni anno
	Altri Ets	Deposito al Runts entro il 30 giugno di ogni anno
Bilancio sociale	Ets con entrate annuali superiori ad 1 milione di euro	Pubblicazione sul proprio sito internet e deposito presso il Runts entro il 30 giugno di ogni anno
	Enti gestori dei Csv	
Raccolte pubbliche occasionali di fondi	Ets non commerciali	Deposito dei relativi rendiconti presso il Runts entro il 30 giugno di ogni anno

<p>Informazioni di cui all'art. 8, c. 6, lettere da b) a n) del Dm Runts</p>	<p>Tutti gli Ets</p>	<p>Aggiornamento delle informazioni o deposito degli atti presso il Runts entro 30 giorni dalla modifica o dalla delibera intervenuta</p>
<p>Modifiche statutarie</p>		
<p>Delibere di trasformazione, fusione, scissione, liquidazione, scioglimento</p>		
<p>Provvedimenti del giudice che ordinano lo scioglimento, la cancellazione, l'estinzione</p>		
<p>Dichiarazione di accreditamento per il 5x1000 (se successiva all'iscrizione al Runts)</p>		
<p>Perdita della natura non commerciale dell'ente</p>	<p>Tutti gli Ets</p>	<p>Comunicazione al Runts entro 30 giorni dalla chiusura del periodo di imposta in cui si è verificata</p>
<p>Informazioni di cui all'art. 8, c. 6, lett. r) del Dm Runts</p>		<p>Aggiornamento al Runts entro il 30 giugno di ogni anno con riferimento al 31 dicembre precedente</p>
<p>Riduzione del numero di associati al di sotto dei limiti previsti per legge</p>	<p>Odv e Aps</p>	<p>Aggiornamento al Runts entro 30 giorni dal verificarsi della riduzione</p>

Tabella 2  
Altri obblighi di trasparenza per gli Ets

Oggetto	Enti obbligati	Modalità ed eventuale termine
Denominazione	Tutti gli Ets	Obbligo di utilizzare l'indicazione di "ente del Terzo settore" o l'acronimo "Ets" (o le indicazioni e gli acronimi tipici per Odv, Aps ed ente filantropico), facendone uso negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni al pubblico
Emolumenti, compensi, corrispettivi ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti e agli associati	Ets con entrate annuali superiori a 100.000 Euro	Pubblicazione sul proprio sito internet (o in quello della rete associativa cui l'ente aderisce) ed aggiornamento annuale degli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi

<p>Social bonus</p>	<p>Ets che abbiano presentato al Ministero del Lavoro un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata (i quali devono essere utilizzati esclusivamente per svolgere attività di interesse generale con modalità non commerciali)</p>	<p>Comunicazione trimestrale al Ministero del Lavoro circa l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute nel trimestre e comunicazione sul sito internet dell'ente (oltre che in un apposito portale ministeriale) dell'ammontare, della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse</p>
<p>Libri sociali</p>	<p>Tutti gli Ets</p>	<p>Diritto per gli associati di esaminare i libri sociali secondo le modalità previste dallo statuto</p>

Tabella 3  
 Obblighi di trasparenza per le imprese sociali

Oggetto	Enti obbligati	Modalità ed eventuale termine
Bilancio di esercizio	Tutte le imprese sociali	Deposito al registro imprese entro 30 giorni dalla data del verbale di approvazione
Bilancio sociale	Imprese sociali in forma non societaria	Deposito al registro imprese entro il 30 giugno di ogni anno
	Imprese sociali in forma societaria	Deposito al registro imprese entro 30 giorni dalla data del verbale di approvazione
Informazioni di cui al paragrafo 7.1 dell'Allegato A al Dm Runtis	Tutte le imprese sociali	Aggiornamento delle informazioni o deposito degli atti presso il registro imprese entro 30 giorni dalla modifica o dalla delibera intervenuta
Modifiche statutarie		
Delibere di trasformazione, fusione, scissione e cessione di azienda		

<p>Informazioni di cui al paragrafo 7.2 dell'Allegato A al Dm Runtis (fra cui la dichiarazione di accreditamento al 5x1000)</p>	<p>Tutte le imprese sociali</p>	<p>Aggiornamento delle informazioni o deposito degli atti presso il Runtis entro 30 giorni dalla modifica intervenuta</p>
<p>Denominazione</p>	<p>Tutte le imprese sociali</p>	<p>Obbligo di utilizzare l'indicazione di "impresa sociale", facendone uso negli atti e nella corrispondenza</p>
<p>Emolumenti, compensi, corrispettivi ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti e agli associati</p>	<p>Imprese sociali con entrate annuali superiori a 100.000 Euro</p>	<p>Pubblicazione sul proprio sito internet (o in quello della rete associativa cui l'ente aderisce) ed aggiornamento annuale degli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi</p>
<p>Coinvolgimento di lavoratori, utenti e di altri soggetti interessati</p>	<p>Tutte le imprese sociali</p>	<p>Previsione di adeguate forme di coinvolgimento all'interno degli statuti o regolamenti dell'impresa sociale</p>

Tabella 4  
 Obblighi di trasparenza per gli enti non profit

<b>Oggetto</b>	<b>Enti obbligati</b>	<b>Modalità ed eventuale termine</b>
<p>Contributi effettivamente erogati da parte delle pubbliche amministrazioni nel corso dell'esercizio finanziario, qualora questi siano pari o superiori a 10.000 euro</p>	<p>Associazioni, fondazioni, Onlus e cooperative sociali che svolgono attività a favore degli stranieri</p>	<p>Publicazione dei contributi sul proprio sito internet (o pagina Facebook o sito della rete associativa cui l'ente aderisce) entro il 30 giugno</p>
	<p>Cooperative sociali e imprese sociali costituite in forma societaria</p>	<p>Publicazione dei contributi nella nota integrativa al bilancio di esercizio</p>
<p>Svolgimento di attività di pubblico interesse (esercizio di funzioni amministrative, produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni, erogazione di servizi pubblici)</p>	<p>Associazioni, fondazioni ed altri enti privati con un bilancio superiore a 500.000 euro di entrate annuali</p>	<p>“Publicazione sul proprio sito internet, per l'annualità 2021, entro il 30 giugno dei bilanci, dei servizi erogati, degli eventuali bandi di gara e contratti, dell'accesso civico, aggiornati al 31 maggio”.</p>

<p>Contributi erogati a titolo di 5 per mille</p>	<p>Gli Ets (fino all'annualità 2022 gli "enti del volontariato"), le associazioni sportive dilettantistiche, gli enti della ricerca scientifica e sanitaria accreditati</p>	<p>Per tutti gli enti, redazione di rendiconto e relazione illustrativa entro un anno dalla ricezione delle somme  Per gli enti che hanno ricevuto una somma pari o superiore a 20.000 euro:  - invio del rendiconto all'amministrazione competente, entro 30 giorni dalla data ultima prevista per la redazione del rendiconto;  - pubblicazione sul proprio sito internet degli importi percepiti e del rendiconto con la relazione illustrativa, entro 30 giorni dalla scadenza del termine per l'invio del rendiconto, dandone comunicazione all'amministrazione entro i successivi 7 giorni</p>
<p>Comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati delle erogazioni liberali ricevute da persone fisiche e giuridiche</p>	<p>Onlus, Aps, fondazioni e associazioni riconosciute aventi per scopo la tutela dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico o attività di ricerca scientifica</p>	<p>Invio telematico dal 2022 per gli enti con entrate superiori ad 1 milione di euro, e dal 2023 per gli enti con entrate superiori a 220.000 euro</p>
<p>Rapporti con partiti e movimenti politici</p>	<p>Associazioni, fondazioni e comitati in cui ricorrono le condizioni di cui all'art. 5, c. 4 del Dl 149/2013, con esclusione degli Ets</p>	<p>Gli stessi obblighi previsti per i partiti politici ed elencati all'art. 5, commi da 1 a 3 del Dl 149/2013</p>



## **Elenco degli autori**

**Emanuele Rossi** – Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa-Centro di Ricerca Maria Eletta Martini

**Luca Gori** – Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa-Centro di Ricerca Maria Eletta Martini

**Gregorio Arena** – Labsus

**Chiara Meoli** – Cantiere Terzo Settore

**Alberto Arcuri** – Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa

**Luciano Gallo** – Anci Emilia Romagna

**Luca Degani** – Studio Legale Degani

**Marco Bellucci** – Università di Firenze-Centro di Ricerca Arco

**Marco Frey** – Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa

**Giulio Sensi** – Centro di Ricerca Maria Eletta Martini

**Massimo Coen Cagli** – Assif (Associazione Italiana Fundraisers)

**Andrea Volterrani** – Università di Roma Tor Vergata

Appendice a cura di **Cantiere Terzo Settore**



# **Volumi pubblicati collana Ripensare il terzo settore**

**1. L. Gori, E. Rossi (a cura di),** *Ridefinire il volontariato*, Pisa, Pisa University Press, 2020.

**2. I. Psaroudakis,** *La sfida pandemica per il terzo settore*, Pisa, Pisa University Press, 2021.

**3. L. Gori, G. Sensi (a cura di),** *La trasparenza per gli enti del Terzo Settore*, Pisa, Pisa University Press, 2022.

Finito di stampare nel mese di luglio 2022  
da Impressum srl – Marina di Carrara (MS)  
per conto di Pisa University Press - Polo Editoriale CIDIC - Università di Pisa

# EX LIBRIS



Αριστοτέλης

Questo ebook appartiene a  
[emanuele.rossi@santannapisa.it](mailto:emanuele.rossi@santannapisa.it)