

Alla Croce Rossa Italiana - Comitato Nazionale
c.a. del Presidente
comitato.nazionale@cert.cri.it

E, p.c.

Forum nazionale del Terzo settore
forum@forumterzosettore.it
direttore@forumterzosettore.it

CSV Net
segreteria@csvnet.it
presidente@csvnet.it
direttore@csvnet.it

Commissione politiche sociali della Conferenza
delle Regioni e delle Province autonome
commissionepolitichesociali@regione.molise.it
cappuccio.alessandro@mail.regione.molise.it

Oggetto: Articolo 14, comma 2, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore).

Con la nota n. 23157/U del 10 giugno 2020 codesto Comitato nazionale, richiamata la normativa in oggetto, ha richiesto alla scrivente di fornire il proprio parere in merito a quali siano le corrette modalità di pubblicazione dei dati riguardanti “emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati”.

Nella nota, in particolare, si richiede “*se gli emolumenti e i compensi debbano essere pubblicati individualmente e/o nominalmente per ciascuno dei soggetti richiamati dalla norma o in alternativa, come dato aggregato, distinto per categoria soggettiva (organi di amministrazione e controllo, ove percepiscano compenso; dirigenti; associati)*”, richiedendo infine, se disponibili, eventuali “*modelli o standard in tal senso*”.

La risposta al quesito deve essere fornita attraverso una lettura sistemica delle disposizioni evocate, a partire dal preliminare e doveroso collegamento con la legge delega (l. n.106/2016). Difatti, l'articolo 14 del Codice, tanto con riferimento al comma 1 (obbligo di redazione, deposito nel RUNTS e pubblicazione sul sito internet del bilancio sociale) quanto con riguardo al comma 2, relativo appunto alla specifica pubblicazione di cui al quesito in parola, costituisce uno dei portati più significativi del generale obbligo di trasparenza che la legge delega, con vari richiami, pone in capo

agli enti del Terzo settore (ETS). L'art. 4, comma 1, lettera l) della citata l. n. 106 del 2016 in particolare, *“al fine di garantire l'assenza degli scopi lucrativi”* richiede che *“gli obblighi di pubblicità relativi agli emolumenti, ai compensi o ai corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati”* siano disciplinati *“nel pieno rispetto del principio di trasparenza”*. Soccorre inoltre l'ulteriore principio di graduazione degli obblighi di rendicontazione, di trasparenza e di informazione nei confronti degli associati, dei lavoratori e dei terzi, da differenziare in ragione della dimensione economica dell'attività svolta [articolo 4, comma 1, lettera g)].

Sulla base della cennata ricostruzione, è possibile inquadrare correttamente la dimensione finalistica, nonché l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della disposizione in oggetto. Sotto il primo profilo, l'articolo 14, comma 2 del CTS deve essere letto in stretta connessione con l'obbligo di destinazione esclusiva delle risorse finanziarie e strumentali dell'ETS al perseguimento degli scopi statuari, come esplicitato nell'articolo 8, comma 1 del CTS, a presidio dell'assenza dello scopo di lucro, che costituisce uno degli elementi caratterizzanti la figura giuridica soggettiva di ETS (articolo 4, comma 1 del CTS). Il medesimo articolo 8, nel successivo comma 2, al fine di evitare ogni possibile aggiramento del vincolo di destinazione sopra descritto, reca il divieto di distribuzione sia diretta che indiretta di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve, comunque denominati, a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo. Il comma 3 contiene poi una tipizzazione, non esaustiva, delle fattispecie di distribuzione indiretta di utili e, come tali, vietate. L'adempimento di questo specifico obbligo di pubblicazione, da effettuarsi sul sito internet dell'ETS o su quello della rete associativa alla quale l'ETS medesimo aderisce, accresce, attraverso dati ulteriori e canali comunicativi diversi, il livello di conoscibilità delle informazioni riguardanti l'ETS, già assicurato dal regime di pubblicità-notizia proprio del RUNTS, ex articolo 48 del Codice: in tal modo la generalità dei cittadini può operare scelte maggiormente consapevoli nei riguardi degli ETS (come, ad esempio, la decisione circa la destinazione del cinque per mille) ed effettuare un controllo sociale diffuso sull'azione degli enti medesimi, in quanto facenti parte di un insieme limitato di soggetti giuridici dotati di caratteri specifici, rivolti a perseguire il bene comune e portatori dell'interesse generale ai sensi dell'articolo 5 del codice.

L'obbligo di pubblicazione, sotto il profilo soggettivo, non riguarda la generalità degli ETS, ma soltanto le organizzazioni con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui: attraverso tale delimitazione, risulta evidente l'attenzione del legislatore nell'evitare di gravare gli ETS di minori dimensioni di obblighi che risultano sproporzionati rispetto al fine perseguito, nei termini sopra chiariti. Oggetto della pubblicazione, infine, sono gli emolumenti, i compensi o i corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti alle seguenti categorie di destinatari: titolari di cariche sociali, dirigenti ed associati.

Il legislatore del 2017, attraverso la statuizione contenuta nell'articolo 14, comma 2 del Codice, ha operato un bilanciamento dei diversi valori di rango costituzionale emergenti dalla tematica in esame: da un lato, la riservatezza, dall'altro, la trasparenza. Orbene, come ricordato anche da consolidata giurisprudenza costituzionale, le richiamate esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza, dovendo essere rispettato il criterio di proporzionalità della misura apprestata, la quale deve essere necessaria ed idonea al conseguimento dell'obiettivo prefissato, la meno restrittiva possibile degli interessi a confronto e stabilire oneri non sproporzionati rispetto all'obiettivo medesimo. Le stesse modalità attraverso le quali tale misura trova applicazione devono obbedire al canone di ragionevolezza. Si ritiene pertanto che in questi

termini l'interesse del singolo alla riservatezza debba temperarsi con quello del pubblico a conoscere elementi informativi rilevanti, quali l'impiego da parte dell'ETS delle risorse che gli pervengono non solo dal bilancio delle pubbliche amministrazioni ma più in generale anche da soggetti privati che hanno il diritto di conoscere in concreto come le stesse, ricevute per lo svolgimento delle attività di interesse generale, per il perseguimento di finalità "civiche, solidaristiche e di utilità sociale", vengano impiegate e gestite.

Il "*pieno rispetto del principio di trasparenza*" sopra richiamato incontra beninteso alcuni limiti nell'interesse dei singoli soggetti coinvolti: i citati principi di ragionevolezza, proporzionalità e pertinenza che non consentono, ad esempio, di rendere noti elementi informativi non necessari ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla norma; come pure elementi che possano anche indirettamente rendere conoscibili situazioni particolari del singolo percettore di tali emolumenti (come ad esempio elementi della retribuzione attribuiti non in ragione dell'attività svolta ma di situazioni proprie del singolo e tali da fornire indebitamente informazioni sulla sua specifica condizione, ad es. di natura sanitaria); o informazioni di natura patrimoniale a ben vedere riconducibili alla situazione dell'individuo ma non collegate alle attività svolte, agli incarichi ricoperti o più in generale all'appartenenza all'ente del Terzo settore.

Tornando all'articolo 14 del Codice, è evidente la volontà del legislatore, in applicazione del criterio di proporzionalità, sulla base di parametri dimensionati al bilancio dell'ente, di prevedere adempimenti differenziati: da un lato il bilancio sociale, come documento articolato volto a rendere disponibili una serie di elementi informativi analitici che descrivono i vari aspetti dell'ente, del suo funzionamento interno e del suo operare in un preciso contesto temporalmente e spazialmente individuato declinando le informazioni di carattere quantitativo collocandole in un quadro anche di tipo qualitativo piuttosto approfondito; dall'altro, la pubblicazione di dati di più immediata conoscibilità – quali appunto quelli richiamati al comma 2 del medesimo articolo 14 – anche da parte di enti di dimensioni sensibilmente più ridotte.

Proprio nel decreto attuativo dell'articolo 14, comma 1 (D.M. 04/07/2019 recante "Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore") è stata fornita una puntuale indicazione concernente le modalità di adempimento dell'obbligo di cui al successivo comma 2. In particolare, al paragrafo 6 "*La struttura e il contenuto del bilancio sociale*", dopo aver individuato ai vari punti le informazioni, suddivise in sezioni, che ne rappresentano il contenuto, si chiarisce che devono trovare puntuale esposizione nel bilancio sociale "*la struttura dei compensi, delle retribuzioni, delle indennità di carica e modalità e importi dei rimborsi ai volontari: emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati; rapporto tra retribuzione annua lorda massima e minima dei lavoratori dipendenti dell'ente; in caso di utilizzo della possibilità di effettuare rimborsi ai volontari a fronte di autocertificazione, modalità di regolamentazione, importo dei rimborsi complessivi annuali e numero di volontari che ne hanno usufruito*"; partendo quindi da un esame della "struttura" dei compensi, delle retribuzioni e delle indennità, giungendo poi a descrivere dimensionalmente tali grandezze. Infine, le linee guida proseguono chiarendo che "*Le informazioni sui compensi di cui all'art. 14, comma 2 ... costituiscono oggetto di pubblicazione, anche in forma anonima, sul sito internet dell'ente o della rete associativa cui l'ente aderisce*" (ibidem).

Tale previsione consente di fornire un'ulteriore risposta alla richiesta di codesto ente circa le modalità di adempimento dell'obbligo in questione: non sarà necessaria una pubblicazione nominativa ogniqualvolta sarà possibile pubblicare un'informazione valida per tutti i soggetti appartenenti ad una determinata categoria (ad es. specificando il trattamento previsto tanto per i

componenti dell'organo di controllo quanto la maggiorazione spettante al presidente dello stesso; oppure individuando tra i dirigenti una o più categorie retributive e specificando il trattamento lordo associato a ciascuna di esse). Si ritiene invece del tutto insufficiente (in quanto non caratterizzata da livelli di trasparenza in linea con le previsioni di legge) la pubblicazione di un dato aggregato, in quanto all'interno di esso potrebbero rinvenirsi posizioni differenziate che non verrebbero messe a fuoco da quanti fossero interessati all'informazione. Ugualmente dovranno essere tenuti distinti gli importi dovuti a titolo di "retribuzione" da quelli corrisposti a titolo di "indennità particolare" (ad esempio parametrata ai giorni in cui un determinato organo si riunisce) o di "rimborso spese" (in questo caso, trattandosi di somme attribuite a fronte di spese documentate potrà essere sufficiente individuare il numero di beneficiari, l'importo medio, l'importo massimo e quello minimo riconosciuti).

Da ultimo, non si ritiene di dover fornire "format" o modelli, in quanto la struttura di essi potrebbe variare per i vari enti; un modello potrebbe eventualmente essere adottato dall'organo di controllo nel suo ruolo di organo vigilante sull'osservanza da parte dell'ente della legge e dei principi di corretta amministrazione.

In considerazione della portata generale del tema ivi trattato, la presente nota viene pubblicata sul sito internet ministeriale, alla pagina "Circolari e orientamenti ministeriali sul Codice e sugli Enti del Terzo settore".

IL DIRETTORE GENERALE
Alessandro Lombardi

Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli articoli 20 e 21 del D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 "Codice dell'Amministrazione Digitale".