

La pubblicazione degli emolumenti corrisposti negli Enti del Terzo settore: perché e cosa comporta

L'obbligo della trasparenza per gli Ets

**PAOLO ALESSANDRO
PESTICCIO**

Continua l'incessante impegno del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dedicato all'approfondimento e all'interpretazione delle disposizioni contenute nei decreti afferenti alla Riforma del Terzo Settore.

La Nota 293/2021 in commento, approfondisce gli obblighi di trasparenza contenuti nell'articolo 14, comma 2 del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore, di seguito CTS), che trovano genesi nella legge delega n. 106/2016 (Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale) che ha introdotto importanti obblighi di trasparenza ai quali i "nuovi" Enti del Terzo Settore (ETS) si dovranno adeguare.

Con riferimento a tale specifico aspetto, il perimetro degli ETS si viene a configurare come un sistema "ad accesso volontario" che contiene un insieme di misure di vantaggio (non solo fiscali) alle quali corrispondono specifici obblighi, anche di trasparenza, la cui imposizione non è fine a sé stessa ma persegue l'interesse e il bene comune affinché le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociali dell'ETS siano effettivamente e correttamente realizzate.

L'analisi del quesito. In tale delicato contesto si pone il quesito al quale risponde il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con la nota sopra richiamata.

Essa interviene a chiarire taluni aspetti legati alle corrette modalità di pubblicazione dei dati riguardanti gli emolumenti, i compensi o i corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati (art. 14, co. 2 del CTS). In particolare, viene chiesto se gli emolumenti e i compensi citati debbano essere pubblicati individualmente e/o nominalmente per ciascuno dei soggetti richiamati dalla norma oppure se, in alternativa, possa essere pubblicato il dato aggregato, distinto per categoria soggettiva (organi di amministrazione e controllo, ove percepiscano compenso - dirigenti - associati), richiedendo, altresì, ove disponibili, "modelli o standard" finalizzati alla pubblicazione di tali dati.

Il Ministero, opportunamente, articola la propria risposta attraverso un coerente richiamo ai principi in materia di trasparenza delineati nella legge delega (L. n. 106/2016) del CTS la quale, al-

le lettere d), g), l) ed o), dell'articolo 4, contiene importanti richiami alla trasparenza, indicando i "principi e criteri direttivi" ai quali avrebbero dovuto ispirarsi i decreti delegati a dare concretezza alla riforma del Terzo Settore.

In particolare, è la citata lett. l) a richiedere 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*» con un'attenzione da porre in relazione alla dimensione economica dell'attività svolta affinché non accada che la misura e le modalità di applicazione stabilite dalla disposizione di legge per il raggiungimento di tale scopo (la trasparenza) sfocino in un ingiusto appesantimento amministrativo o, peggio, in un sistema che generi sanzioni sproporzionate (cfr. Corte costituzionale n. 20/2019) capaci persino di mettere in fuga i soggetti meno strutturati che, ancora oggi, stanno valutando di attraversare la soglia che li porterà tra gli ETS.

Alla luce di questi specifici richiami, il Ministero evidenzia, altresì, come l'articolo 14 comma 2 CTS debba essere letto in stretta connessione con l'articolo 8, posto a presidio dell'assenza dello scopo di lucro, elemento essenziale della figura giuridica soggettiva dell'ETS.

Tale articolo dispone in merito alla destinazione del patrimonio ed all'assenza dello scopo di lucro degli ETS, i) legando il patrimonio dell'ente allo «*svolgimento dell'attività statutaria ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*» (co. 1), ii) vietandone «*la distribuzione, anche indiretta di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali*» (co. 2) ed individuando un elenco - non esaustivo - di fattispecie di distribuzione indiretta di utili (co. 3).

L'obbligo di cui al citato articolo 14, comma 2 CTS ha proprio l'obiettivo, anche attraverso la pubblicazione di dati ulteriori e canali comunicativi diversi (la pubblicazione dei dati sul RUNTS), di permettere alla generalità dei cittadini di operare scelte consapevoli nei riguardi degli ETS (es. la decisione circa la destinazione del cinque per mille) permettendo ad essi anche un controllo sull'azione di tali enti agevolati ma, al contempo,

vincolati al perseguimento di un bene comune e portatori dell'interesse generale ai sensi dell'articolo 5 del CTS.

Tale obbligo, tuttavia, da un punto di vista soggettivo non investe la generalità degli ETS ma è rivolto unicamente a coloro che abbiano conseguito ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a centomila euro annui. Ciò in ragione del principio, ricordato anche da una consolidata giurisprudenza costituzionale, per cui le esigenze di controllo non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza ma devono rispettare «*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 spro-*



porzionati rispetto all'obiettivo medesimo».

Nel contesto dell'obbligo di pubblicazione, entro i limiti evidenziati e che ha ad oggetto gli emolumenti, i compensi o i corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti alle seguenti ai titolari di cariche sociali, dirigenti ed associati, è dunque necessario obbedire ad un criterio di ragionevolezza. L'interesse alla riservatezza deve trovare sintesi con l'esigenza dei terzi di conoscere elementi informativi rilevanti, quali l'impiego da parte dell'ETS delle risorse che gli pervengono dalle pubbliche amministrazioni ed anche da soggetti privati, i quali hanno il diritto verificare in concreto che le risorse dagli stessi erogate siano effettivamente utilizzate per lo svolgimento delle attività di interesse generale ed indirizzate al perseguimento di finalità «*civiche, solidaristiche e di utilità sociale*».

In definitiva, la necessità di rendere operativo il principio

di trasparenza incontra dei limiti nell'interesse dei soggetti che ne sono coinvolti, dovendosi arrestare ove vengano in gioco elementi informativi non necessari ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla norma (ad esempio elementi della retribuzione attribuiti non in ragione dell'attività svolta ma di situazioni personali del singolo e tali da fornire indebitamente informazioni sulla sua specifica condizione oppure informazioni di natura patrimoniale riconducibili alla situazione dell'individuo ma non collegate alle attività svolte, agli incarichi ricoperti o più in generale all'appartenenza all'ETS).

La risposta al quesito. Inquadro il contesto giuridico e di principi nel quale porre il quesito, il Ministero affronta la questione evidenziando che l'articolo 14, sulla base di parametri dimensionati al bilancio dell'ente, prevede da un lato la predisposizione di un lato il bilancio sociale (co. 1), come documento articolato volto a rendere disponibili una serie di elementi informativi analitici e, dall'altro la pubblicazione di dati di più immediata conoscibilità (co. 2) anche da parte di enti di dimensioni sensibilmente più ridotte.

Il quesito posto trova una prima risposta proprio nel D.M. del 4 luglio 2019 (Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore) che contiene un'indicazione puntuale proprio in merito alle modalità di adempimento dell'obbligo di cui al citato co.2 dell'articolo 14.

Al paragrafo 6 (La struttura e il contenuto del bilancio sociale) delle citate Linee guida, tra le altre cose, si dispone che debbano 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; (...)*», evidenziando, altresì, che «*le informazioni sui compensi di cui all'art. 14, co. 2 (...) costituiscono oggetto di pubblicazione, anche in forma anonima, sul sito internet dell'ente o della rete associativa cui l'ente aderisce*».

Inoltre, il Ministero evidenzia che la previsione contenuta nel Decreto ministeriale permette, altresì, di evidenziare che «*non sarà necessaria una pubblicazione nominativa ogniquale volta 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)».

Risposta negativa giunge, invece, in merito alla possibilità di pubblicare un dato aggregato che risulterebbe insufficiente a soddisfare l'esigenza di trasparenza richiesta dalle previsioni di legge. Allo stesso modo dovranno essere tenuti distinti gli importi dovuti a titolo di "retribuzione" da quelli corrisposti a titolo di "indennità particolare" o di "rimborso spese" (in questo caso, tra l'altro, si tratterebbe di somme attribuite a fronte di spese documentate).

Risposta negativa anche alla richiesta di fornire possibili format o modelli in ragione della diversa struttura che mal si adatterebbe ai differenti enti che possono assumere la qualifica di ETS.

Conclusioni. Dalla Nota ministeriale e dalla disposizione di legge richiamata è possibile riassumere i seguenti punti: i) talune categorie di soggetti sono destinatarie di uno specifico obbligo di trasparenza che inerisce la pubblicazione degli emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo loro attribuiti (titolari di cariche sociali, dirigenti, associati); ii) non tutti gli ETS ma solo coloro con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate che superino i 100.000 euro; iii) l'obbligo viene attuato con la pubblicazione sul sito dell'ente e attraverso il bilancio sociale per gli enti che siano tenuti a redigerlo; iv) sarà possibile pubblicare i dati in forma anonima «*ogniquale volta sarà possibile pubblicare un'informazione valida per tutti i soggetti appartenenti ad una determinata categoria*»; v) non viene ammessa, invece, la pubblicazione di dati "in forma aggregata" in quanto il dato potrebbe contenere posizioni differenziate che non consentirebbero di ottenere le informazioni che la disposizione di legge intende rendere trasparenti; vi) non vi sono format o modelli da seguire, in quanto non sarebbero adatti alle differenti tipologie di ETS e, pertanto, ogni ente può utilizzare il modello che ritiene più congeniale, fermo restando la corretta e trasparente indicazione del dato.