

La finalità dei controlli sugli enti del Terzo settore (ETS) tra regolazione pubblica e auto-regolamentazione interna

Alceste Santuari

L'articolo analizza il sistema dei controlli sugli enti del terzo settore così come disciplinato dal d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore). L'analisi propone la necessaria "cooperazione" tra controlli pubblici e regolamentazione interna delle organizzazioni non lucrative, evidenziando che la regolazione pubblica svolge una funzione di tutela dei principi costituzionali e di quelli di derivazione eurounitaria. La regolamentazione interna contribuisce a rafforzare non soltanto l'efficienza organizzativa ma altresì il livello di accountability degli ETS.

1. Inquadramento dell'analisi: regolazione economica e regolazione sociale della Riforma del Terzo settore

La riforma del Terzo settore¹, precipitato normativo del riconoscimento e della valorizzazione costituzionale dei corpi intermedi², disciplina il ruolo degli enti di terzo settore (ETS) nella realizzazione di finalità pubbliche e ne conforma le attività di interesse generale. Queste ultime possono anche svolgersi con metodo ed organizzazione economico-imprenditoriale³, di tal che la riforma in parola può considerarsi una

¹ La riforma del Terzo settore è composta dalla legge-delega n. 106/2016 e dai quattro seguenti decreti legislativi: n. 40/2016 (servizio civile universale), n. 111/2017 (destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche), n. 112/2017 (impresa sociale) e n. 117/2017 (Codice del Terzo settore). Sulla riforma del Terzo settore sia permesso il rinvio a A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, BUP, Bologna, 2018 e Id. *I Servizi Socio-Sanitari: regolazione, principio di concorrenza e ruolo delle imprese sociali*, Torino, Giappichelli, 2019.

² Sulle coordinate costituzionali del Terzo settore, tra gli altri, si vedano A. SIMONCINI, *Il Terzo Settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA, E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004 e G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli, Jovene, 2005, p. 177 ss.

³ Non solo gli ETS possono svolgere un'attività economica e imprenditoriale in forma prevalente, ma essi possono altresì assumere la qualificazione giuridica di impresa sociale: in en-

forma di regolazione economica. Essa è diretta ad assicurare che l'attività economica svolta sia ordinata al perseguimento di una o più finalità collettive da parte di soggetti privati⁴.

Ma la riforma è altresì, e forse soprattutto, una forma di regolazione sociale, atteso che essa risponde all'esigenza di conformare le azioni, le attività e i comportamenti individuali ed associativi a discipline e principi giuridici ritenuti capaci di delineare un ordinamento armonico e coerente finalizzato alla tutela di uno o più diritti fondamentali⁵.

A questo precipuo scopo, il Codice del terzo settore (CTS) ha delineato un complesso sistema di controlli⁶, finalizzato a *i*) verificare che gli ETS perseguano le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale postulate dalla riforma⁷, *ii*) monitorare l'effettivo svolgimento delle attività di interesse generale⁸, nonché ad *iii*) impedire che la qualifica di ETS possa essere utilizzata da soggetti privi dei requisiti essenziali.

trambi i casi, ai controlli di cui si dirà nel prosieguo dello scritto, si devono pertanto aggiungere anche quelli tipici disciplinati dal diritto societario, tra tutti, quelli derivanti dall'iscrizione nel Registro delle imprese.

⁴ In argomento, tra gli altri, si vedano D. OLIVER, T. PROSSER, R. RAWLINGS, *The Regulatory State: Constitutional Implications*, Oxford Scholarship Online, 2011; G. FONDERICO, "Regolazione economica", in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, p. 596 ss.; N. RANGONE, "Regolazione", in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5057 ss.; M. CLARICH, *Editoriale*, in *Riv. Regolam. merc.*, 2, 2014, p. 2; P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuti e regime*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 337 ss.

⁵ Sul punto, P. GUGLIELMINI, *Zona a traffico limitato, servizio di assistenza farmaceutica e diritti fondamentali*, in *www.giustamm.it*, 2, 2018, p. 1.

⁶ In passato, il controllo sulle organizzazioni *non profit* era esercitato dall'Agenzia del Terzo settore: istituita dal d.P.C.M. 26 settembre 2000 al fine di approvare appositi "atti di indirizzo" finalizzati alla regolazione del settore e a orientare i comportamenti delle ONLUS, l'Agenzia fu soppressa dall'art. 8, comma 2, decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, che ne ha trasferito le funzioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sul punto, si veda P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 171-174.

⁷ Si tratta di «un'inversione di tendenza rispetto al sistema codicistico previgente, che (...) si era attestat[o] sulla sufficienza della liceità dei fini». Così, A. FUSARO, *Spunti per un'ermeneutica della Riforma del Terzo settore e dell'Impresa sociale*, in *Federalismi.it*, 10, 2020, p. 231. Per una disamina della Riforma del Terzo settore di matrice pubblicistica, si veda il recente articolo di P. MICHIAIA, *L'ordinamento giuridico del Terzo settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, 2, 2019, p. 457 ss.

⁸ Queste attività sono elencate nell'art. 5 CTS e rappresentano il "terreno di gioco" esclusivo degli ETS.

Il CTS non contempla tuttavia soltanto controlli da parte dalle amministrazioni pubbliche competenti, ma anche un'ampia gamma di azioni e interventi affidati direttamente agli ETS e alle reti associative alle quali gli stessi possono decidere di aderire.

I controlli esterni, affidati agli organi pubblici competenti, e i controlli interni⁹, disciplinati dagli statuti e dai regolamenti interni degli ETS, formano dunque un *unicum* ordinato ad assicurare una effettiva regolazione del settore¹⁰.

Alla luce delle su esposte premesse, l'articolo si propone di analizzare il sistema dei controlli degli e sugli ETS, così come disciplinati dalla riforma del Terzo settore, evidenziandone, in particolare, i piani di collegamento tra vigilanza affidata alle autorità pubbliche competenti e forme di autocontrollo degli stessi ETS. L'articolo è suddiviso in cinque paragrafi. Il primo delinea il tema oggetto dell'analisi e segnala la funzione regolatoria, economica e sociale, della riforma del terzo settore. Nel secondo paragrafo vengono esaminati la *ratio* e la funzione dei controlli pubblici sui soggetti non lucrativi. Il terzo paragrafo esamina i controlli di competenza degli organismi pubblici distinguendoli da quelli attribuiti agli organi statutari degli ETS. Il quarto paragrafo sottolinea l'esigenza di integrare i controlli, esterni ed interni, in un unico sistema di monitoraggio e vigilanza. Infine, il quinto paragrafo contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Funzione dei controlli pubblici sugli ETS

La questione relativa ai controlli esercitati dalla p.a. sui propri uffici e sui soggetti cui sono affidate funzioni di pubblica utilità è materia vasta e complessa, cui sia la dottrina sia la giurisprudenza, in specie contabile, hanno dedicato molta attenzione¹¹. Ancorché non sia questa la sede per

⁹ Sulla nozione di controllo si veda M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 4, 1974, p. 1264.

¹⁰ Sulla nozione di effettività nei controlli pubblici, si rinvia, tra gli altri, a N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009 e a M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 244-245.

¹¹ In questa sede, per tutti, si richiamano G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, tomo II, Milano, 2003, pp. 1343-1545 e bibliografia ivi citata e E. D'ALTERIO, *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*, IRPA, giugno 2013.

una trattazione esaustiva del tema, appare tuttavia opportuno premettere alcune brevi riflessioni di carattere introduttivo, al fine di collocare, nello specifico, i controlli che la riforma del Terzo settore ha previsto per gli ETS. Fino a quando l'organizzazione, la gestione e l'erogazione dei servizi a favore della collettività rappresentavano funzioni attribuite alla struttura burocratico-amministrativa dello Stato e degli enti pubblici territoriali, i controlli si esaurivano essenzialmente all'interno della pubblica amministrazione¹². Essi erano perlopiù slegati da logiche aziendali e, conseguentemente, non erano orientati alla misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, quanto piuttosto al rispetto della regolarità formale. La progressiva privatizzazione (formale e sostanziale) dell'azione pubblica¹³ ha contribuito sia a spostare i controlli sui soggetti privati incaricati di realizzare le finalità di pubblica utilità sia a modificare la natura dei controlli pubblici. Questi, anche in funzione di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa¹⁴, sono maggiormente finalizzati alla verifica dell'efficienza gestionale interna, della qualità delle prestazioni e alla misurazione delle *performances* della dirigenza pubblica.

In qualità di soggetti privati che svolgono attività di interesse generale anche gli ETS sono soggetti ai controlli pubblici, finalizzati a garantire il perseguimento di interessi pubblici¹⁵ e il coordinamento dei rapporti economici

¹² La scienza giuridica ha identificato questa funzione tra «i maggiori problemi italiani»: S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 14.

¹³ Per tutti, si pensi al fenomeno delle società *in house providing*, società di diritto privato, totalmente partecipate dagli enti pubblici e sulle quali la pubblica amministrazione deve poter esercitare il c.d. «controllo analogo», ossia un controllo equiparabile a quello che essa svolge sui propri uffici, al fine di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del fine pubblico assegnato a quelle società (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 23 gennaio 2019, n. 578).

¹⁴ In dottrina, si è segnalato che non è chiaro se la trasparenza costituisca «un «nuovo diritto dell'individuo» all'informazione amministrativa, sul modello del paradigma FOIA nordamericano, ovvero se essa debba intendersi quale ulteriore strumento di contrasto alla corruzione, che si avvale dell'iniziativa privata per ottenere un esercizio un controllo diffuso sull'amministrazione. Non è chiaro, in altre parole, se la trasparenza sia un mezzo per assicurare la realizzazione di un diritto dell'individuo, oppure sia un fine in sé, riconosciuto come tale dall'ordinamento italiano». Così, G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *Federalismi.it*, 19, 2018, p. 20.

¹⁵ In argomento, si veda L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Diritto pubblico*, 3, 2017, pp. 788 e 791.

e sociali¹⁶. In questa prospettiva, i controlli pubblici, da un lato, debbono verificare se gli ETS posseggono i requisiti formali richiesti per potersi qualificare come tali; dall'altro, essi tendono a funzionalizzare in senso sociale le attività e gli interventi degli ETS, compresi quelli di natura imprenditoriale¹⁷. I controlli pubblici contemplano dunque sia i tradizionali strumenti di verifica preventiva sia quelli autorizzatori a basso contenuto di discrezionalità, tipici delle attività economiche¹⁸, che intervengono successivamente all'avvio delle attività e degli interventi dei soggetti di Terzo settore¹⁹.

3. Il sistema dei controlli previsto dalla Riforma del terzo settore

Il CTS ha delineato un complesso sistema di controlli *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* che, sebbene appaia *prima facie* fortemente centrato sull'azione di vigilanza e monitoraggio esercitata dagli organi pubblici competenti, contempla anche un significativo livello di responsabilizzazione in capo agli ETS.

3.1 I controlli pubblici sugli ETS

La parte più significativa dei controlli pubblici sugli ETS è affidata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali²⁰: sebbene nella legge delega esso avrebbe dovuto riunire tutte le funzioni di controllo²¹, nondimeno il Ministero in parola è inquadrato nel CTS quale responsabile ultimo della funzione di vigilanza, monitoraggio, ispezione, autorizzazione e promo-

¹⁶ In dottrina, si è evidenziato che «la nozione di controllo ha la sua genesi proprio come strumento giuridico di riscontro (...) di dati fiscali, contabili, ma anche di prestazioni e di attività»: così, A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Digesto disc. pubb.*, vol. IV, Torino, 1989, p. 67.

¹⁷ L'art. 2, comma 1, della legge n. 106/2016 riconosce l'«iniziativa economica privata» quale fondamento dell'azione degli Ets. In questo senso, è opportuno ricordare che l'art. 41 Cost. legittima l'intervento del legislatore per determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Sul punto, si veda M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 181 ss.

¹⁸ In questo senso, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1984, p. 1070.

¹⁹ Per tutti, in argomento, si veda A. MOLITERNI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016, p. 191 ss.

²⁰ Contemplano i compiti affidati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali gli artt. 7, commi 1 e 2, l. n. 106/2016 e 92, 93 e 95 del d.lgs. n. 117/2017.

²¹ Cfr. art. 7, comma 1, l. n. 106/2016.

zione sulle e delle finalità e attività degli ETS²². Il Ministero esercita le proprie funzioni attraverso l'Ufficio del Registro unico nazionale degli enti del terzo settore (RUNTS)²³: anche in forza della propria articolazione su base territoriale²⁴, l'Ufficio svolge sia i compiti già contemplati dal Codice civile²⁵ sia quelli già svolti dalle Regioni e dalle Province autonome²⁶.

Il RUNTS assolve eminentemente ad una funzione di pubblicità, che può essere declinata in pubblicità costitutiva²⁷ e pubblicità notizia²⁸. Attraverso tale pubblicità i terzi devono agevolmente venire a conoscenza di tutte le informazioni riguardanti le attività, gli interventi, le modifiche statutarie e l'eventuale estinzione degli ETS²⁹.

Si tratta di una previsione particolarmente apprezzabile in quanto essa rafforza il diritto di accesso dei cittadini alle notizie, agli atti, ai documenti e alle informazioni di cui la p.a. viene in possesso³⁰, incrementando con-

²² Benché l'art. 92 sia rubricato «Attività di monitoraggio, vigilanza e controllo», la disposizione in esso contenuta conferma che il Ministero *vigila* sul sistema di registrazione degli ETS e sull'attività di controllo esercitata dalle reti associative e dai Centri di servizio per il volontariato, nonché *monitora* lo svolgimento delle attività degli uffici, centrale e regionali, del RUNTS.

²³ Art 45, comma 1, CTS.

²⁴ Gli uffici regionali e delle due Province autonome di Trento e Bolzano provvederanno a raccogliere le istanze di iscrizione nel RUNTS (art. 47 CTS) e a svolgere le attività di controllo «nei confronti degli ETS aventi sede legale sul proprio territorio, anche attraverso 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 CTS (cfr. art. 93, comma 3 CTS).

²⁵ Il RUNTS è competente ad esercitare sulle fondazioni ivi iscritte i controlli e i poteri di cui agli artt. 25, 26 e 28 del Codice civile, attribuiti dallo Stato alle Prefetture ovvero alle Regioni.

²⁶ Esse sono responsabili della tenuta dei registri territoriali in cui talune categorie di enti *non profit*, quali, ad esempio, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, devono risultare iscritte al fine di poter stipulare, tra l'altro, apposite convenzioni con gli enti pubblici per la gestione ed erogazione di attività e servizi di interesse generale.

²⁷ Ai sensi dell'art. 47 CTS, l'iscrizione al RUNTS determina l'acquisizione della qualifica di ETS.

²⁸ Ai sensi dell'art. 48 CTS, presso il RUNTS devono essere depositati e aggiornati obbligatoriamente tutte le informazioni riferibili agli ETS.

²⁹ Poiché la riforma del Terzo settore ha attribuito una funzione primaria alle notizie e alle informazioni riguardanti gli ETS, nonché alle modalità di comunicazione delle stesse, i contenuti del RUNTS sono opponibili ai terzi e sono disponibili ed accessibili a tutti gli interessati in modalità telematica (art. 52, comma 2, CTS).

³⁰ In materia di trasparenza, tra gli altri, si vedano C. TOMMASI, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *Federalismi.it*, 5, 2018; 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.it*, 10, 2018; M. LIPARI, *Il diritto di ac-*

seguentemente il livello di trasparenza degli ETS rispetto al previgente sistema³¹. La novità di tale previsione è vieppiù apprezzabile se si considera che l'attività di controllo degli organismi pubblici sugli ETS non si esaurisce nella valutazione dei requisiti *ex ante*, principalmente finalizzata all'iscrizione nel RUNTS, ma si realizza anche nell'attività di verifica *in itinere* della permanenza dei requisiti³² e dell'adempimento degli obblighi derivanti da tale iscrizione³³. Benché all'ufficio centrale del RUNTS non sia stato espressamente affidato il controllo sulla corretta osservanza della disciplina statutaria da parte degli ETS, la verifica dei requisiti per conservare l'iscrizione al RUNTS, esercitabile ricavando le informazioni relative dagli atti che gli ETS hanno l'obbligo di trasmettere ai sensi degli artt. 47, 48

cesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive, in *Federalismi.it*, 17, 2019. Sulla legittimazione delle associazioni *non profit* ad esercitare il diritto di accesso, si veda Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 6 marzo 2019, n. 1546 e relativo commento di A. SANTUARI, *Associazioni: accesso civico e sussidiarietà*, in www.personaedanno.it, 22 marzo 2019.

³¹ Fino all'approvazione del CTS (e per vero fino all'istituzione del RUNTS), le associazioni non riconosciute non erano (e ad oggi non sono) obbligate a depositare il proprio bilancio e le informazioni relative alla loro attività, se si escludono le notizie e le informazioni che le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le ONLUS erano (sono) tenute a comunicare ai rispettivi registri/albi regionali.

³² L'art. 51 CTS dispone in ordine ad una revisione triennale della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione nel registro medesimo, arco temporale che rischia di risultare eccessivamente ampio e inadeguato a contrastare fenomeni di "falsi ETS", in specie nel comparto dei servizi socio-sanitari. Ancorché l'ufficio (territorialmente competente) del RUNTS svolga un monitoraggio costante sugli ETS, un triennio può considerarsi un periodo eccessivamente lungo per arginare comportamenti opportunistici in questo delicato comparto di servizi alla persona. È noto che l'erogazione di questi servizi è caratterizzato, tra l'altro, da un importante fattore "reputazione", particolarmente avvertito sia dalla p.a. sia dai diversi *stakeholders*. In quest'ottica, una cadenza più ravvicinata avrebbe potuto risultare maggiormente efficace e, forse nel contesto delle prerogative regionali (si pensi, per tutti, all'istituto giuridico dell'accreditamento) la cadenza di cui all'art. 51 dovrebbe essere ridotta.

³³ L'attività di controllo *in itinere* dell'ufficio centrale può prevedere finanche la cancellazione dal RUNTS dell'ETS interessato a) per il mancato o incompleto deposito degli atti e documenti richiesti per l'iscrizione al RUNTS (art. 48, comma 4, CTS); b) a seguito di un accertamento d'ufficio; c) a seguito di un provvedimento definitivo dell'autorità giudiziaria ovvero tributaria; d) ad esita di una verifica della carenza dei requisiti necessari per la permanenza nel RUNTS (art. 50, comma 1, CTS); e) a seguito di istanza motivata da parte dell'ETS interessato, il quale potrebbe anche essere il risultato di una domanda di migrazione da una sezione ad un'altra del RUNTS, la quale – peraltro – deve essere approvata con le medesime modalità e i termini richiesti per l'iscrizione (art. 50, comma 3, CTS). Avverso il provvedimento di cancellazione l'ETS può proporre ricorso avanti al TAR competente per territorio (art. 50, comma 4, CTS).

e 49 CTS³⁴, consente all'ufficio centrale di svolgere un controllo effettivo anche sulla disciplina statutaria dei singoli enti *non profit*. L'attività ispettiva in parola risulta strategica in quanto permette di assicurare che le attività di interesse generale svolte dagli ETS siano effettivamente indirizzate al perseguimento delle finalità indicate nella legge delega³⁵.

La coerenza tra attività di interesse generale svolte e le finalità perseguite risulta particolarmente importante per legittimare le agevolazioni fiscali che la riforma ha inteso riconoscere agli ETS. Di tal che si comprende perché il CTS abbia inteso assegnare all'ufficio centrale del RUNTS il potere di inviare gli esiti della propria attività di vigilanza all'amministrazione finanziaria, affinché quest'ultima assuma gli eventuali provvedimenti conseguenti³⁶. Parimenti, l'amministrazione finanziaria, a seguito dello svolgimento della propria attività di controllo, segnala all'Ufficio centrale del RUNTS eventuali irregolarità³⁷.

L'ufficio centrale del RUNTS si interfaccia anche con il Consiglio nazionale del Terzo Settore, istituito presso lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Esso svolge un ruolo consultivo e di coordinamento con il variegato mondo degli enti *non profit* e delle autonomie locali, che trovano una loro rappresentanza in seno al Consiglio³⁸. Nello specifico, il Consiglio nazionale del Terzo settore è chiamato a: i) esprimere pareri non vincolanti e ove richiesti sugli schemi di atti normativi che ineriscono al Terzo settore, ii) esprimere parere obbligatorio non vincolante sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale, nonché sui modelli di bilancio degli

³⁴ In argomento, si veda P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 180.

³⁵ Cfr. art. 4, comma 1, lett. b), l. 106/2016.

³⁶ Cfr. art. 94, comma 1, CTS.

³⁷ Così prevede l'art. 94, comma 3, CTS.

³⁸ L'art. 58 CTS prevede che il Consiglio nazionale del Terzo settore sia composto, tra gli altri, da otto rappresentanti designati dall'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio nazionale, da quattordici rappresentanti di reti associative e da tre rappresentanti delle autonomie regionali e locali, di cui due designati dalla Conferenza Stato-Regioni ed uno designato dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

ETS³⁹; iii) svolgere funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, con il supporto delle reti associative⁴⁰.

Le funzioni di monitoraggio e vigilanza affidate sia all'ufficio centrale del RUNTS sia al Consiglio nazionale del Terzo settore debbono svolgersi in collaborazione con le autonomie locali⁴¹. Non solo le Regioni, fino al momento in cui verrà attivato il RUNTS, sono responsabili della tenuta dei registri regionali di alcune tipologie giuridiche di ETS. Alle Regioni è altresì riconosciuta la competenza di adottare proprie leggi in molteplici ambiti di interesse generale⁴². Tra questi rientrano, solo per citare alcuni esempi, i servizi socio-sanitari, i servizi educativi, il turismo sociale e le attività culturali, le cui discipline normative spesso identificano e valorizzano il ruolo dei soggetti non lucrativi impegnati in quei servizi e/o attività e dispongono in ordine ai rapporti tra quei soggetti e gli enti pubblici territoriali⁴³. Da quanto sopra descritto emerge che la riforma del Terzo settore, pur rispettando e valorizzando le competenze specifiche delle autonomie regionali, riconosce alle prerogative statuali un ruolo di coordinamento particolarmente incisivo. Si tratta di prerogative che si esplicano nell'ambito delle materie che l'art. 117, comma 2 Cost. riconosce alla competenza esclusiva dello Stato.

³⁹ Con decreto del 5 marzo 2020, pubblicato sulla G.U. del 18 aprile 2020, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha approvato la modulistica che gli ETS sono tenuti ad adottare nella compilazione dei bilanci.

⁴⁰ Art. 60, comma 1, CTS.

⁴¹ Mentre l'art. 92, comma 2, CTS conferma la responsabilità degli enti pubblici territoriali nello svolgimento delle attività di controllo e di verifica, l'art. 93, comma 4, CTS ribadisce la funzione di controllo in capo agli enti locali che erogano risorse finanziarie a favore degli ETS (cfr. artt. 55, 56 e 57 CTS) e che ai medesimi concedono l'utilizzo dei beni immobili o strumentali per lo svolgimento delle attività statuarie di interesse generale (art. 71 CTS).

⁴² Poiché la bibliografia e la giurisprudenza riguardanti il rapporto tra Stato e Regioni sono assai ampie, in questa sede ci si limita a richiamare un recente contributo di R. BALDUZZI, *Attenzione a dare la colpa al regionalismo*, in *Panorama della Sanità*, 1 aprile 2020, pp. 1-2.

⁴³ La Corte costituzionale ha riconosciuto che le finalità e le attività di interesse generale devono essere adeguatamente conformate alle specifiche e particolari esigenze territoriali (sentenza n. 185 del 12 ottobre 2018). In dottrina, si è voluto segnalare che il termine "territorio" non può più essere inteso come mera «dimensione fisica» o «spazio di vigenza delle norme statali, bensì come ambito spaziale in cui elementi geografici convivono con altri di natura culturale e identitaria». Così, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete, Fundamentos*, in *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus rupturas*, 10, 2019.

Per quanto di interesse in questa sede, si pensi alla qualificazione giuridica degli ETS, i quali, in quanto soggetti di diritto privato, ricadono nella materia “ordinamento civile”⁴⁴ e sono dunque assoggettati alla disciplina tributaria di carattere nazionale. A ciò si aggiungano le varie disposizioni riguardanti le forme di *partnership* e cooperazione tra enti pubblici ed enti del Terzo settore, le quali sono finalizzate ad evitare che il regime di favore per i soggetti del Terzo settore possa alterare la libera concorrenza e che, pertanto, possono essere annoverabili nell’ambito della “tutela della concorrenza”.

3.2 I controlli (privati) interni

Nel rispetto del principio di autonomia che la riforma ha riconosciuto agli ETS, il CTS ha affidato agli statuti dei singoli enti il compito di disciplinare le regole di funzionamento degli organi chiamati ad assolvere alle funzioni interne di controllo, monitoraggio e vigilanza⁴⁵. Ciascun organo, in ragione delle proprie funzioni e prerogative, contribuisce così a rafforzare gli obblighi di trasparenza⁴⁶ e di rendicontazione dei risultati conseguiti ad esito delle attività e degli interventi svolti⁴⁷.

⁴⁴ Già in passato la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 74 del 1992) ha riconosciuto che il volontariato, componente fondamentale degli attuali ETS, non costituisce una “materia” sui cui misurare la ripartizione tra competenze del governo centrale e quelle delle autonomie regionali, bensì un’espressione diretta del dovere di solidarietà espresso dalla Costituzione. Si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

⁴⁵ Sul concetto di organo nelle persone giuridiche non lucrative, si veda F. GALGANO, *Le associazioni. Le fondazioni. I comitati*, in *I grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale*, Padova, CEDAM, 1996, p. 225.

⁴⁶ Si pensi alla previsione contenuta nell’art. 14, comma 2 CTS la quale prevede l’obbligo per gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a 100.000 euro annui di 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. A ciò si aggiunga l’obbligo previsto dall’art. 1, commi 125 e 127, della legge n. 124/2017, che ha previsto un set di obblighi di pubblicità e trasparenza in capo ad una pluralità di soggetti che intrattengono rapporti economici con la p.a., tra cui sono compresi anche gli enti del Terzo settore. Sul punto specifico, si veda Ministero del lavoro e delle politiche sociali, circolare dell’11 gennaio 2019, n. 2, nella quale sono stati forniti importanti chiarimenti in ordine agli obblighi in parola.

⁴⁷ Nell’ottica di tutelare gli interessi coinvolti nelle attività delle associazioni, la l. n. 106/2016 stabilisce a) gli obblighi di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali degli ETS qua-

3.2.1 *I controlli di competenza dell'assemblea degli associati e dei singoli associati*

Rispetto alla disciplina del codice civile, il CTS ha inteso rafforzare il ruolo di organo sovrano dell'assemblea prevedendo una duplice azione: un'azione collettiva, esercitata dal gruppo degli associati e un'altra, riconosciuta in capo ai singoli associati. La *ratio legis* di una simile previsione è da ricercare nella consapevolezza che gli associati, siano essi considerati *uti singuli* ovvero quali componenti dell'organo assembleare⁴⁸, rappresentano il baluardo democratico degli enti associativi che, come tale, svolge una funzione di vigilanza costante sull'operato dell'organo amministrativo.

In ordine all'azione collettiva dell'assemblea degli associati, in ossequio al combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lett. c) e art. 4, comma 1, lett. d) della l. n. 106/2016⁴⁹, l'art. 25 CTS individua le competenze inderogabili dell'organo⁵⁰, tra le quali rientra l'approvazione del bilancio di esercizio (comma 1, lett. c)⁵¹. Quest'ultimo, allo scopo di dare massima

li espressione di trasparenza dell'azione svolta (art. 3, comma 1, lett. a)), b) dispone in merito al diritto di informazione che deve essere assicurato agli associati (art. 3, comma 1, lett. c)) e c) introduce il sistema di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte e realizzate dagli ETS (art. 7, comma 3).

⁴⁸ Ancorché gli statuti possano prevedere diverse composizioni dell'assemblea e maggioranze e quorum diversi da quelli legali, «la volontà del gruppo dovrà formarsi attraverso una partecipazione sufficientemente vasta». Così, G. IORIO, *Contratti di associazione*, in *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale* (ID), Torino, UTET, cap. VIII, 2004, p. 374.

⁴⁹ L'art. 3, comma 1, lett. c) dispone in ordine alla necessità di rispettare i diritti degli associati ad essere informati circa le attività svolte dagli ETS, a partecipare alla vita associativa nonché ad impugnare gli atti in casi di presunta violazione dei propri diritti in un contesto di rispetto generale delle prerogative dell'organo assembleare. L'art. 4, comma 1, lett. d), coerentemente a quanto disposto nell'articolo 3, comma 1, lett. d), ribadisce la necessità di definire modalità di organizzazione, amministrazione e controllo caratterizzate da trasparenza e correttezza.

⁵⁰ L'inderogabilità delle competenze attribuite all'assemblea degli associati risulta peraltro relativa, atteso che lo statuto potrebbe prevedere ulteriori e diverse competenze rispetto a quelle elencate all'art. 25 CTS, così come indicato nel medesimo art. 25, comma 1, lett. i). A ciò si deve aggiungere la possibilità prevista dal comma 5 dell'articolo in argomento dal quale si inferisce che le competenze sono derogabili per quegli enti con un numero di associati o partecipanti (nelle fondazioni di partecipazione) superiore ai 500, purché la deroga sia deliberata nel pieno rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati, e di elettività delle cariche sociali. Sul punto, si veda C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, Pacini Editore, 2018, p. 245 ss.

⁵¹ Afferma che la rendicontazione economica all'interno degli ETS assume una "duplice valenza", di controllo sull'operato degli organi amministrativi e di informazione a beneficio dei di-

conoscibilità delle attività degli ETS, deve essere depositato presso il RUNTS⁵² e riportare oltre ai dati contabili, finanziari ed economici anche la relazione di missione e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie⁵³. Nell'ottica di incrementare l'*accountability* degli ETS, ricorrendo talune condizioni di natura dimensionale, l'assemblea degli associati è tenuta ad approvare anche il bilancio sociale⁵⁴ che, redatto secondo le linee guida elaborate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵⁵, deve essere depositato presso il RUNTS⁵⁶.

versi portatori di interessi coinvolti negli interventi e nelle attività degli ETS. 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. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 193.

⁵² Art. 13, comma 1, CTS.

⁵³ Il comma 2 dell'art. 13 CTS stabilisce un'eccezione all'obbligo generale di deposito del bilancio: gli ETS che presentano ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate inferiori a 220.000 euro, alternativamente, possono invero redigere i propri bilanci nella forma del rendiconto di cassa. Al riguardo, preme evidenziare che la disposizione testé citata, pur comprensibile nella logica ad essa sottesa, da rintracciare nell'intenzione del legislatore di non onerare eccessivamente gli ETS di piccole dimensioni, non contribuisce a garantire un adeguato livello di trasparenza, atteso che anche gli ETS di piccole dimensioni svolgono attività di raccolta fondi e realizzano progetti e interventi in collaborazione con gli enti pubblici, azioni e attività che, alla stregua di quelle realizzate negli ETS con dimensioni più rilevanti, richiederebbero comunque di essere conoscibili, accessibili e intelleggibili. Sulla necessità di omogeneizzare le informazioni contenute nei bilanci degli ETS, si veda P. D'ANGELO, *Analisi empirica sugli schemi di bilancio di alcune associazioni del Terzo settore, non profit e cooperative*, 1, 2019, p. 116 ss.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 14, comma 1, CTS, tale obbligo deve essere rispettato dagli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro. Ai sensi dell'art. 39 CTS, il bilancio sociale deve essere approvato anche dagli enti filantropici di cui all'art. 37, ancorché la disposizione non operi alcun riferimento alla soglia dimensionale di cui all'art. 14, comma 1. In ordine all'assenza dell'entità minima sotto la quale non scatta l'obbligo di adozione e approvazione del bilancio sociale per gli enti filantropici, si conviene con quanti sostengono che «forse il legislatore, nella redazione della norma, riteneva l'ente filantropico, nella maggioranza dei casi» un soggetto «con una dimensione economica rilevante». Così, P. FERRARI BRAVO, *Commento all'art. 39*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Laterza, 2019, p. 254.

⁵⁵ Cfr. decreto ministeriale 4 luglio 2019 recante «Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore», il cui paragrafo 2, rubricato «Le finalità delle linee guida», opportunamente segnala che le stesse intendono rispondere all'esigenza di rafforzare la conoscibilità da parte degli associati e degli altri portatori di interesse, inclusa la p.a. di tutti gli elementi conoscitivi che permettano di valutare l'operato degli ETS e dei loro amministratori, in una condivisibile ottica di monitoraggio e controllo. Sul bilancio sociale, si veda E. BOZZA, M. BOZZA, *Il bilancio sociale negli Enti del Terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 3, 2019, p. 104 ss.

⁵⁶ Sugli obblighi di bilancio e di rendicontazione sociale posti in capo agli ETS dal CTS, si veda, tra gli altri, L. BAGNOLI, *Gli obblighi rendicontativi per Ente del Terzo settore*, in *Terzo set-*

Anche i singoli associati, in forza di una puntuale disciplina statutaria, hanno diritto a svolgere una costante e significativa attività di monitoraggio, controllo e vigilanza sull'operato degli organi sociali⁵⁷. Tra i poteri riconosciuti ai singoli associati si segnala la possibilità di ispezionare i libri sociali⁵⁸ e quella di verificare le informazioni contenute nel libro dei volontari, potendo così valutarne l'apporto all'attività associativa e l'entità dei rimborsi delle spese ad essi riconosciuto⁵⁹. Da quanto sopra descritto si evidenzia come il CTS abbia inteso attribuire agli associati, singoli e riuniti in assemblea, funzioni e poteri che permettono una effettiva ed efficace azione di vigilanza sulle attività associative.

tores, non profit e cooperative, 2018, p. 110 ss. e S. MARCHETTI, *La rendicontazione contabile, economico-finanziaria e sociale*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., pp. 97-98, ove l'A. segnala che «[a] differenza degli enti profit», il Codice del Terzo settore ha inteso rendere obbligatoria «la rendicontazione sociale ad integrazione di quella economico-finanziaria» affinché gli ETS comunichino non solo i dati economico-patrimoniali, ma «anche le informazioni inerenti il raggiungimento della *mission* istituzionale, nonché le modalità di svolgimento dell'attività e l'impatto sociale di esse rispetto alla comunità di riferimento».

⁵⁷ L'autonomia statutaria assurge pertanto a baluardo dei controlli endoassociativi finalizzati a «garantire all'associato un'adeguata protezione contro le possibili sopraffazioni degli altri». Così, S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 37.

⁵⁸ I libri sociali consistono nel libro degli associati, delle adunanze e delle deliberazioni dell'assemblea, dell'organo direttivo e dell'organo di controllo, nonché, laddove presenti, del libro dei volontari non occasionali (art. 15, comma 3, CTS).

⁵⁹ L'art. 17, commi 3 e 4 CTS stabilisce che ai volontari possano essere riconosciute soltanto le spese sostenute e documentate in relazione all'attività svolta per conto dell'ETS, i cui importi massimi, tipologie, condizioni e attività per le quali l'ente riconosce il rimborso devono essere previamente deliberati dall'organo competente indicato nello statuto, anche attraverso l'approvazione di un apposito regolamento interno. Il rimborso delle spese è invero l'unica forma di riconoscimento economico nelle convenzioni che, ex art. 56, comma 2, CTS, che le associazioni di volontariato e di promozione sociale possono sottoscrivere con la p.a.: «Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate». Il successivo comma 4 prevede che le convenzioni contengano «l'indicazione delle modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione».

3.2.2 I controlli di competenza dell'organo di amministrazione

A differenza dell'assemblea degli associati, il CTS non dispone in modo esplicito circa i poteri e le funzioni dell'organo amministrativo⁶⁰. Si può ritenere che una siffatta scelta sia funzionale ad assegnare all'organo di amministrazione competenze generali⁶¹ che devono risultare orientate a rendere maggiormente efficaci sia i controlli esterni⁶² sia quelli interni⁶³. L'importanza delle funzioni attribuite dal CTS all'organo di amministrazione si inferisce dalla puntualità con la quale il Codice del Terzo settore ne qualifica le modalità di selezione, le procedure di nomina e il sistema delle responsabilità⁶⁴. Segnando una cesura netta rispetto alle scarse disposizioni contenute nel codice civile del 1942⁶⁵, detto sistema è largamente mutuato dal diritto societario⁶⁶. Risulta chiara la volontà della riforma di individuare nell'organo amministrativo un centro di

⁶⁰ L'organo amministrativo è obbligatorio e ha le medesime funzioni sia nelle associazioni riconosciute sia in quelle non riconosciute. Sull'equiparazione tra forme associative dotate ovvero sprovviste di personalità giuridica di cui all'art. 20 CTS, si veda C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, cit., p. 229.

⁶¹ In conformità e coerentemente con quanto previsto in tema di autonomia e libertà di costituzione degli ETS (art. 2, comma 1, lett. a), l. n. 106/2016), i compiti, i poteri, le prerogative e, quindi, le funzioni dell'organo di amministrazione, alla stessa stregua di quanto evidenziato in tema di assemblea, devono trovare puntuale trasposizione nelle previsioni statutarie dei singoli ETS.

⁶² Si pensi all'obbligo di comunicare al RUNTS, entro trenta giorni dalla notizia della loro nomina, i nominativi dei componenti dell'organo di amministrazione e quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, precisando se trattasi di rappresentanza congiunta o disgiunta. Cfr. art. 26, comma 6. Si tratta di un obbligo che nella disciplina pre-riforma del Terzo settore riguardava soltanto le associazioni riconosciute.

⁶³ L'organo amministrativo deve fornire all'organo di controllo (cfr. *amplius*, par. 3.2.3) e ai singoli associati i libri sociali secondo i termini stabiliti nell'art. 15 CTS. Qualora non sia disposto diversamente, l'organo di amministrazione deve altresì tenere il registro dei volontari e provvedere alla loro copertura assicurativa obbligatoria (art. 18 CTS).

⁶⁴ Si tratta degli artt. da 26 a 29 CTS.

⁶⁵ Nel sistema codicistico l'organo di governo degli enti *non profit* era definito con il termine di "consiglio direttivo", sintagma nominale più adatto ad identificare un'azione volontaria riferita ad attività non complesse, atteso che le disposizioni contenute nel libro I del Codice civile dovevano interpretarsi residuali rispetto a quelle dedicate alle società di cui al Libro V.

⁶⁶ Mutuazione che dipende dalla natura imprenditoriale che gli ETS possono acquisire nello svolgimento delle loro attività. A riguardo dell'estensione del modello societario a quello degli ETS si è segnalato che i "prestiti occasionali" dalla disciplina societaria, ancorché criticabili sotto il profilo della sistematicità e della coerenza, hanno il pregio di aver profilato una cornice organizzativa originale, appositamente ritagliata sulla nuova categoria del *non profit*. Sul punto, C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, cit., p. 231.

competenze specifiche per il governo degli ETS, ancorché le cariche di amministratori siano svolte in forma volontaria.

3.2.3 *I controlli di competenza dell'organo di controllo, in specie quelli relativi al "modello 231"*

All'organo di controllo, la cui regolazione è, al pari dell'organo amministrativo, debitrice al diritto societario⁶⁷, il CTS affida compiti di vigilanza, di monitoraggio e di attestazione che eccedono la tradizionale dimensione contabile-finanziaria. L'organo di controllo, infatti, svolge anche un'attività di monitoraggio sull'osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale⁶⁸, avuto particolare riguardo alle attività di interesse generale, allo svolgimento di attività diverse, alla raccolta fondi e alla destinazione del patrimonio. In questa prospettiva, l'organo di controllo è investito di incisive prerogative di natura ispettiva⁶⁹, tali da costituire elemento necessario e sufficiente per investire gli organi giudiziari e per attivare gli altri organi sociali affinché vengano adottati i provvedimenti conseguenti⁷⁰.

La funzione ispettiva affidata all'organo di controllo contempla anche l'azione di vigilanza sul modello organizzativo idoneo di cui al d.lgs.

⁶⁷ In dottrina, si è evidenziato che la disciplina in materia di organo di controllo contenuta nel CTS è debitrice a quella invalsa per le società di capitali: così A. NERVI, *Controlli interni e responsabilità*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 427, dove l'A. afferma che si è trattato «probabilmente, di una scelta obbligata, stante l'assenza – nel primo libro del codice civile – di una disciplina dei controlli interni concepita per gli enti non lucrativi, donde la necessità di rivolgersi al quadro normativo dettato per gli enti contemplati nel libro quinto (...)».

⁶⁸ Nell'ambito di quest'attività, l'organo di controllo è chiamato ad attestare che il bilancio sociale sia stato redatto in conformità alle linee guida ministeriali (art. 30, comma 7, CTS).

⁶⁹ L'organo di controllo può «in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo, e a tal fine, [può] chiedere agli amministratori notizie sull'andamento delle operazioni sociali o su determinati affari» (art. 30, comma 8).

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 29, comma 1 CTS, l'organo di controllo, qualora si registri il fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano commesso gravi irregolarità, possono presentare ricorso presso il tribunale. L'organo di controllo è altresì autorizzato a ricevere da ciascun associato ovvero da almeno un decimo degli associati nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, che abbiano più di 500 associati, la denuncia di fatti che gli stessi ritengono censurabili, di cui deve tenere conto nella relazione all'assemblea (art. 30, comma 2 CTS). Qualora la denuncia provenga da almeno un ventesimo degli associati, l'organo di controllo deve indagare senza indugio sui fatti contestati e riportare gli esiti della propria indagine all'assemblea, che dovrà dunque essere appositamente convocata.

n. 231/2001⁷¹. Il “modello 231” ha introdotto nell’ordinamento giuridico una forma di responsabilizzazione amministrativo-penale degli enti⁷² finalizzata al contrasto della criminalità e della corruzione d’impresa. Si ritiene che queste si manifestino anche a causa della complessità delle strutture organizzative, sempre più definite dalla necessità di delegare azioni e decisioni al proprio interno⁷³. In questo senso, il “modello 231” interviene a rafforzare il sistema delle responsabilità interne e le procedure adeguate per assicurare un corretto funzionamento organizzativo e un adeguato livello di *accountability*. Conseguentemente, attraverso il “modello 231” le organizzazioni adottano un sistema di controlli e procedure interne il cui scopo ultimo è quello di impedire ovvero di

⁷¹ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300». Si tratta di un’attribuzione nuova sia per l’organo di controllo nelle organizzazioni *non profit* sia per il collegio sindacale nelle società di capitali: quest’ultimo, infatti, non svolge alcun compito di vigilanza “in proprio” sull’osservanza del “modello 231”, salvo partecipare, eventualmente, con un proprio membro all’organismo di vigilanza *ex d.lgs. n. 231/2001*.

⁷² L’idea di fondo non era quella di alleggerire il carico sanzionatorio-penale in capo ad una persona fisica agente, ma quello di istituire un ulteriore livello di responsabilità, che fornisse un ulteriore strumento di controllo, questa volta interno ed auto organizzato. Sul punto, in dottrina si è voluto segnalare che spesso accade che l’azione dell’uomo si nasconde dietro quella della persona giuridica e, di fatto, sempre più spesso è la società a commettere reato. R. RAZZANTE, F. TOSCANO, *La personalità amministrativa delle persone giuridiche*, Torino, 2003, p. 7. Altri autori hanno sottolineato la necessità di introdurre sistemi di responsabilità che andassero oltre la responsabilità del singolo agente, atteso che alcune forme di criminalità rappresentano la conseguenza giuridica di precise e mirate scelte di politica gestionale delle società. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*. Parte generale, Bologna, 2014, p. 140.

⁷³ In argomento, in dottrina, si vedano, tra gli altri, A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, *Diritto penale dell’economia*, Torino, 2016; A. BERNASCONI, C. FIORIO, A. PRESUTTI, *La responsabilità degli enti. Commento articolo per articolo al D.l.legisl. 8 giugno 2001, n. 231*, Padova, 2008; L. PISTORELLI, *Sub art. 1*, in A. LEVIS, M. PERINI (diretto da), *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Bologna, 2014, pp. 12-16; S. DELSIGNORE, *Sub art. 1*, in A. CADOPPI, G. GARUTI, P. VENEZIANI (a cura di), *Enti e responsabilità da reato*, Torino, 2010, pp. 76-90; A. BASSI, T.E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato*, Milano, 2006, p. 53 ss.; F. SANTI, *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese*, Milano, 2004, pp. 136-141; L.D. CERQUA, *I destinatari della normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti*, in *Dir. Prat. Soc.*, 10, 2004, p. 6 ss.; S. BARTOLOMUCCI, *Corporate governance e responsabilità delle persone giuridiche*, Milano, 2004, p. 31 ss.; G. DE SIMONE, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la “parte generale” e la “parte speciale” del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in G. GARUTI (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, pp. 81-87; C. PECORELLA, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002, p. 70 ss.

sanzionare i comportamenti organizzativi difformi dalla legge, dalla corretta politica aziendale o che non siano aderenti all'etica economica. E proprio i risvolti di natura etica, le finalità perseguite e lo svolgimento di attività economico-imprenditoriale da parte degli ETS sono – *inter alia* – elementi che legittimano l'applicazione del “modello 231” anche a questi enti⁷⁴ e la vigilanza sulle disposizioni dello stesso da parte dell'organo di controllo.

Si ritiene tuttavia che la funzione di vigilanza sul “modello 231” attribuita all'organo di controllo non debba presupporre la sostituzione di questo organo a quello previsto dal d.lgs. n. 231/2001⁷⁵. Si può verosimilmente ipotizzare che, in ossequio al principio e criterio direttivo impartito nella legge-delega n. 106/2016 riguardante la semplificazione organizzativa e burocratica degli ETS, il CTS abbia inteso, anche in funzione di semplificazione degli adempimenti in capo agli ETS, ridurre gli organi interni. Per contro, non si può sottacere, avuto riguardo alle competenze, responsabilità e funzioni che il d.lgs. n. 231/2001 attribuisce all'organismo di vigilanza, che l'organo di controllo finirebbe per essere investito di funzioni e attribuzioni che potrebbero rischiare di ingessarne e finanche di impedirne il regolare funzionamento. Al fine di evitare una simile so-

⁷⁴ E proprio lo svolgimento di attività economico-imprenditoriale diventa la “cifra” organizzativa per la quale le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 231/2001 si debbano applicare anche alle associazioni (riconosciute e non), alle fondazioni e alle cooperative sociali: «(...) In mancanza di una legislazione stringente che vieti espressamente il ricorso all'attività economica per perseguire gli scopi sociali, non si vede come, per perseguire i propri fini statutari l'ente *non profit* possa esimersi dal fare ricorso ad un'attività secondaria di natura commerciale – ancorché non prevalente – ma comunque strumentale al raggiungimento dei propri scopi. Ne consegue che anche questi enti sono sempre più esposti al rischio di commettere i “reati presupposto” di cui al decreto n. 231 e, dunque, potranno essere condannati per responsabilità amministrativa e, di conseguenza, essere destinatari di sanzioni pecuniarie alle quali dovranno rispondere con il proprio “fondo comune”, nonché, nei casi più gravi, di sanzioni interdittive». Così, R. RANDAZZO, G. LANZA, *Un modello di corporate contro gli illeciti “salva” gli enti non profit*, in *Enti Non Profit*, 5, 2010, p. 24.

⁷⁵ Al fine di vigilare e monitorare sulla *compliance* riguardante il “modello 231”, il d.lgs. n. 231/2001 ha previsto la nomina di uno specifico organo denominato “Organismo di Vigilanza - OdV”, dotato di autonomia, indipendenza e competenza in materia di controllo dei rischi connessi alla specifica attività svolta dall'ente e ai relativi profili giuridici. L'OdV ha il compito di vigilare costantemente sull'osservanza del “modello”, sull'effettiva efficacia dello stesso nel prevenire la commissione dei reati di cui al d.lgs. n. 231/2001, sull'attuazione delle prescrizioni del “modello” nell'ambito dello svolgimento delle attività dell'ente, nonché, infine, sull'aggiornamento del modello, nel caso in cui si riscontri la necessità di adeguare lo stesso a causa di cambiamenti sopravvenuti alla struttura ed all'organizzazione aziendale od al quadro normativo di riferimento.

vraesposizione dell'organo di controllo, la previsione contenuta nell'art. 30, comma 6 CTS dovrebbe risultare coordinata con quanto disciplinato dal d.lgs. n. 231/2001 e che, in questi anni, è stato implementato nella prassi organizzativa. Si tratta della presenza all'interno dell'organismo di vigilanza, laddove in composizione collegiale, di un membro dell'organo di controllo ovvero della previsione, nel caso di composizione monocratica dell'organismo di vigilanza, di riunioni periodiche tra quest'ultimo organo e l'organo di controllo, il quale svolgerebbe, in questo modo, la propria attività di vigilanza sulle disposizioni di cui al d.lgs. n. 231/2001 così come previsto dall'art. 30, comma 6 CTS.

In considerazione delle prerogative e delle funzioni attribuite all'organo di controllo è difficile comprendere – in specie alla luce delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS – la differenziazione operata dal d.lgs. n. 117/2017 tra associazioni e fondazioni in ordine all'obbligatorietà dell'organo di controllo. Mentre nelle seconde l'organo di controllo è sempre obbligatorio, indipendentemente dalla dimensione patrimoniale ovvero reddituale, nelle prime l'obbligo scatta al ricorrere di taluni requisiti da considerarsi cumulativi⁷⁶. Ancorché si possa comprendere l'intenzione del legislatore di semplificare l'organizzazione e quindi la gestione delle associazioni, specie di minori dimensioni, non deve sfuggire che queste ultime possono anche gestire servizi e interventi che hanno un impatto significativo sul territorio di riferimento, in particolare se svolti in cooperazione con la p.a. Di qui la necessità che anche tali associazioni, anche attraverso il supporto delle reti associative di appartenenza, dispongano di un organo di controllo.

⁷⁶ Nelle associazioni, riconosciute e non, l'obbligo di nominare l'organo di controllo, anche monocratico, scatta quando il sodalizio abbia superato per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 110.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 220.000,00 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 5 unità. Il successivo comma 2 dispone che l'obbligo di cui al comma 1 cessa qualora l'associazione, per due esercizi successivi, non superi i predetti limiti. Deve segnalarsi, anche per comprendere l'innovazione introdotta dalla riforma rispetto al sistema previgente, che, in caso di organo in composizione collegiale, almeno un membro deve essere scelto tra i revisori legali iscritti nell'apposito registro. I restanti membri, se non iscritti in tale registro, devono essere scelti fra gli iscritti negli albi professionali individuati con decreto del Ministro della giustizia, o fra i professori universitari di ruolo, in materie economiche o giuridiche.

3.2.4 *I controlli delle reti associative*

Nell'ottica di rafforzare i presidi di legalità, rendicontazione e monitoraggio degli ETS, oltre agli organi interni, il CTS ha legittimato un'attività di controllo e vigilanza che potremmo definire "corporate". Le reti associative nazionali⁷⁷, cui gli ETS possono liberamente aderire, a seguito di apposita autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, possono svolgere attività di monitoraggio e autocontrollo sugli ETS aderenti⁷⁸. Tale attività è finalizzata ad accertare la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione nel RUNTS, il rispetto degli obblighi derivanti dalla medesima iscrizione, nonché a verificare l'effettivo perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale⁷⁹.

L'attività di autocontrollo da parte delle reti associative, misura da tempo auspicata dal mondo delle organizzazioni di terzo settore⁸⁰, si sovrappone a quella attribuita all'ufficio del registro nazionale, con l'unica differenza che mentre la prima è facoltativa, la seconda è obbligatoria. Per vero, si potrebbe ipotizzare un sistema a regime nel quale l'autocontrollo facoltativo acquista il carattere dell'obbligatorietà nelle ipotesi in cui alle reti associative siano formalmente demandate le funzioni attinenti alla verifica e al monitoraggio sulle proprie aderenti⁸¹. In quest'ottica, benché il CTS non ne faccia menzione, alla stregua di quanto si può registrare ad esito delle attività ispettive da parte delle istituzioni pubbliche descritte al par. 3.1., non dovrebbe essere preclusa la facoltà per le reti associati-

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 41 CTS gli enti federativi di secondo livello rivestono un carattere nazionale o locale, a seconda del numero di associati: almeno 100 enti del Terzo settore o 20 fondazioni, nelle reti locali e almeno 500 ETS o 100 fondazioni, nelle reti nazionali. Giova, tuttavia, ricordare che la disciplina sulle reti associative diventerà effettiva a seguito dell'approvazione di un apposito decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che dovrà definire per esse l'esercizio delle funzioni di controllo, vigilanza e monitoraggio, le modalità di raccordo con le altre amministrazioni interessate e gli schemi delle relazioni annuali.

⁷⁸ Art. 92, comma 1, lett. b), CTS.

⁷⁹ Art. 93, comma 5, CTS.

⁸⁰ Così segnalano P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 181.

⁸¹ Al riguardo, preme precisare che l'attività di monitoraggio e quindi di autocontrollo nei confronti delle realtà aderenti alla rete consegue alla decisione della stessa, già iscritta al RUNTS, di accreditarsi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attivazione delle funzioni di controllo. Sul punto, M. MONTALTI, *Commento all'art. 41*, in A. FIGI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., p. 258.

ve di segnalare all'ufficio del RUNTS la propria decisione in ordine alla cancellazione dell'ETS dal RUNTS medesimo, oltre che l'esclusione dalla rete associativa di appartenenza.

4. *La necessaria interdipendenza tra controlli esterni ed interni: i rapporti di partnership tra pubbliche amministrazioni ed ETS*

Il sistema dei controlli disegnato dal CTS contempla una necessaria integrazione tra strumenti di diritto privato e procedimenti pubblici, entrambi finalizzati ad assicurare il perseguimento delle finalità indicate nella riforma del Terzo settore. La “leale cooperazione” tra controlli interni ed esterni si realizza in particolare nei rapporti tra enti pubblici ed ETS, relazione che sottende – ancora una volta – il ruolo delle organizzazioni *non profit*. Ad esse la Costituzione, l'ordinamento giuridico e il sistema di *welfare* affidano la realizzazione di una parte significativa di attività di interesse generale, integrando in questo modo il sistema pubblico di offerta dei servizi socio-sanitari. Coerentemente con i principi costituzionali, sia la l. delega n. 106/2016 sia i d.lgs. n. 112 e 117/2017 hanno finalmente affermato la piena legittimità delle organizzazioni di Terzo settore di realizzare scopi di pubblica utilità. Siffatta legittimità, si esprime sia nel senso di valorizzare i contenuti imprenditoriali degli ETS sia la loro dimensione associativa, che non prevede lo svolgimento di attività economico-imprenditoriale, ma che agisce per la tutela e la rappresentanza di interessi collettivi. Si intende qui fare riferimento a quell'arcipelago articolato, complesso e nello stesso tempo vivace, anche sotto il profilo giuridico, di associazioni (in specie non riconosciute) che svolgono attività in favore di categorie “specifiche” di portatori di interesse. È in ragione delle finalità perseguite che gli ETS si candidano *naturaliter* ad essere *partner* degli enti pubblici territoriali nella realizzazione di attività di interesse generale. Nell'ambito di questa *partnership*, gli ETS devono dimostrare di possedere determinati requisiti formali e sostanziali, sulla base dei quali le pubbliche amministrazioni procedono all'individuazione del/dei soggetto/i con cui attivare le diverse forme di *partnership*⁸². Co-programmazione, co-progettazione, accredita-

⁸² L'art. 55 CTS disciplina la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento libero, mentre l'art. 56 dispone in ordine alle convenzioni con le associazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

mento e convenzioni rappresentano invero istituti giuridici attraverso i quali la p.a. può esercitare una ampia gamma di controlli sull'azione e interventi degli ETS. I procedimenti amministrativi relativi a queste specifiche forme di collaborazione pubblico-privato *non profit* richiedono in capo agli ETS il possesso di requisiti formali e qualitativi che le p.a. procedenti devono verificare *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*⁸³. A questo scopo possono venire in considerazione le linee guida, i codici di comportamento e di autodisciplina, nonché la carta dei servizi⁸⁴ elaborati dalle reti associative cui i singoli ETS possono decidere di appartenere⁸⁵. Trattasi di documenti e informazioni che il sistema degli affidamenti delle attività di interesse generale possono prevedere quali ulteriori strumenti di rendicontazione sociale attraverso cui comunicare e, quindi, far conoscere, l'identità, l'organizzazione, i processi decisionali, le finalità, le attività, nonché le obbligazioni assunte – laddove applicabile – nei confronti degli enti locali⁸⁶.

5. *Brevi considerazioni finali*

L'analisi condotta ha evidenziato come la complessità del sistema dei controlli sugli ETS, peraltro non immune da talune ridondanze e sovrapp-

⁸³ Per tutti, si pensi all'obbligatorietà di adottare il "modello 231" che talune leggi regionali prevedono quale *conditio sine qua non* per l'accreditamento delle organizzazioni non lucrative ovvero per accedere agli affidamenti pubblici di servizi. Si pensi, al riguardo, all'art. 12, comma 1-*bis*, così come novellato dall'art. 7, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 32 del 4 ottobre 2018, che stabilisce una maggiorazione del punteggio in sede di assegnazione delle gare nel caso in cui le cooperative sociali dimostrino di avere adottato il codice etico previsto nel "modello 231".

⁸⁴ La carta dei servizi rappresenta, da un lato, un patto con i cittadini orientato alla c.d. *customer satisfaction* e, dall'altro, uno strumento di verifica degli standard qualitativi e degli obblighi contrattuali richiesti nell'erogazione dei servizi a favore della collettività. In questo senso, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha precisato che «[l]a carta dei servizi rappresenta, quindi, un efficace strumento di garanzia della qualità delle prestazioni, vincolando l'ente erogatore al rispetto di livelli minimi delle prestazioni e legittimando l'utente a pretendere il rispetto degli standard predefiniti. L'utente è, infatti, titolare di diritti soggettivi in relazione alla qualità del servizio (tutelati mediante la previsione di indennizzi automatici forfettari) e talvolta interessi legittimi alla corretta organizzazione dello stesso (azionabili come interessi collettivi)»: «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali», p. 36.

⁸⁵ Si veda, per tutti, Linee guida per un codice di qualità e autocontrollo per gli organismi del Terzo settore, Forum del Terzo settore, i libri del Forum, 30 gennaio 2019.

⁸⁶ Mentre il CTS non fa espressa menzione agli strumenti sopra richiamati, fatta eccezione per il "modello 231", essi trovano spesso una disciplina puntuale nelle diverse legislazioni sociali delle singole Regioni.

posizioni, risulti finalizzata ad assicurare la tutela e la promozione dei principi costituzionali. L'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 dispone che l'azione e gli interventi degli ETS sono finalizzati «ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione». Agli ETS l'ordinamento giuridico, in forza dell'art. 118 Cost., assegna l'importante "missione" di collaborare con gli enti pubblici al fine di rendere fruibili ed esigibili i diritti essenziali delle prestazioni, soprattutto nei confronti delle persone più fragili.

Da ciò discende che, a fortiori, è la specifica funzione costituzionale affidata agli interventi degli ETS a legittimare il sistema dei controlli disciplinato dal CTS, quale forma di regolazione pubblica orientata a conformare l'azione degli ETS alle loro responsabilità di interesse generale. Contestualmente, i controlli disciplinati dal d.lgs. n. 117/2017 possono considerarsi espressione del principio di cui all'art. 97 Cost., atteso che attraverso di essi la p.a. assicura il buon andamento e l'imparzialità dell'azione di supervisione degli enti pubblici. Nel caso degli ETS, l'efficienza che deve accompagnare l'azione amministrativa passa attraverso l'incremento delle garanzie individuali e la condivisione dei fini pubblici che caratterizza l'intervento degli enti *non profit*.

A ciò si aggiunga che i controlli pubblici sugli ETS svolgono anche una funzione di garanzia del rispetto dei principi giuridici di derivazione eurounitaria: le condizioni e le prescrizioni fissate dalla riforma del Terzo settore possono correggere ovvero impedire comportamenti contrari al principio di concorrenza⁸⁷ e vigilare sulla corretta fruizione delle agevolazioni fiscali riconosciute in capo agli ETS⁸⁸. Al riguardo, per

⁸⁷ Sul punto, si segnala che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in una lettera inviata al Presidente della Commissione XII affari sociali della Camera dei deputati il 27 febbraio 2015, evidenziava la necessità che il regime differenziato a favore degli ETS, nella fattispecie le imprese sociali, «nella prospettiva di tutela della concorrenza, deve risultare necessario e proporzionato rispetto all'obiettivo che le misure agevolative intendono realizzare», al fine di evitare che gli enti *non profit* possano godere «di una posizione di privilegio (ingiusto e sleale) nei confronti degli altri attori economici».

⁸⁸ Al riguardo, è opportuno segnalare che l'art. 101, comma 10, CTS prevede un'apposita richiesta che il Governo italiano deve inviare alla Commissione europea affinché quest'ultima rilasci

tutti, si pensi all'obbligo per le pubbliche amministrazioni procedenti di assicurare i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento e imparzialità nella valutazione delle proposte degli ETS nei casi di co-programmazione e co-progettazione (art. 55 CTS) e di convenzionamento (artt. 56 e 57 CTS).

Accanto alle finalità di cui sopra, i controlli possono infine conseguire un ulteriore obiettivo affatto marginale, individuabile nella potenziale riduzione degli oneri a carico degli enti controllati. In questo senso, è apprezzabile la funzione del RUNTS: esso tiene luogo di tutte le altre iscrizioni/registrazioni che ad oggi sono previste per gli enti *non profit*, che non poco impatto negativo hanno sulla gestione burocratico-amministrativa delle singole associazioni a livello locale⁸⁹.

A ciò si aggiunga la facoltà riconosciuta alle reti associative territoriali di farsi carico di taluni oneri amministrativi cui i singoli ETS devono assolvere, con un conseguente sgravio organizzativo, che dovrebbe permettere agli organi sociali degli enti *non profit* di potersi concentrare sulla/sulle attività di interesse generale, funzionali al perseguimento delle finalità dedotte in statuto.

Un livello maggiore di efficacia, di efficienza e di snellezza gestionale ed organizzativa, corrispondente ad una diminuzione degli oneri amministrativi, non soltanto realizza uno degli obiettivi della riforma⁹⁰ e dell'azione amministrativa in senso lato⁹¹, ma permette altresì di rendere maggiormente sostenibile l'obbligazione di risultato connaturata al sistema di tutela dei diritti essenziali delle prestazioni civili e sociali.

l'autorizzazione di conformità delle agevolazioni fiscali concesse agli ETS con le disposizioni dei Trattati europei. Al momento in cui si scrive, il Governo non ha ancora inviato la richiesta *de qua*.

⁸⁹ Si pensi che un'associazione, oltre ad essere iscritta nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale, all'anagrafe tributaria delle ONLUS oppure all'Agenzia delle entrate, presso cui ha depositato il proprio statuto per ottenere il codice fiscale, può risultare altresì iscritta in altri registri/albi tenuti dai singoli Comuni ovvero da altri enti pubblici.

⁹⁰ Art. 2, comma 1, lett. d), l. n. 106/2016.

⁹¹ Il riferimento è alle indicazioni provenienti dalle istituzioni sovranazionali circa la forte e negativa incidenza degli oneri e dei vincoli burocratici (c.d. "*red tape*") sull'attività economica delle imprese e, quindi, sulla crescita economica. Sul punto, A. MOLTERRI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, cit., p. 200.