

TERZO SETTORE: PERSEGUIRE LA LEGALITÀ ATTRAVERSO PARTECIPAZIONE E TRASPARENZA

Massimo Novarino *

I soci, attraverso una maggior partecipazione, sono chiamati a vigilare sull'operato degli enti

PREMESSA

Dopo la doverosa indignazione e rabbia per quanto emerso nei mesi scorsi a proposito di "Roma Capitale" occorre con maggiore lucidità provare a svolgere una riflessione che, a fianco del tema della permeabilità del mondo della politica e delle Istituzioni locali alle infiltrazioni malavitose, si interroghi sul terzo settore: sia rispetto al suo successo e di possibile ulteriore crescita che ai derivanti rischi di criticità in tema di legalità.

I dati Eurispes segnalano che da anni il terzo settore ha la fiducia di oltre il 70% dei cittadini. I dati del censimento Istat¹ hanno restituito una immagine di un terzo settore che, nonostante la crisi, è un fenomeno in crescita: 301.000 organizzazioni, oltre 4,7 mln di volontari, circa 960 mila occupati. Si pensi soprattutto al giro economico: circa 64 miliardi € annui. È facile intuire come le attenzioni della criminalità possono non mancare.

Recenti studi – es., il *Rapporto 2014 sulla situazione sociale*

del Paese del Censis o il *Rapporto Italiano della Social Impact Investment Task Force istituita in ambito G8* – evidenziano opportunità di ulteriore sviluppo e di attrazione di flussi finanziari.

In sostanza, il terzo settore cresce e diventa una realtà sempre più attrattiva, non solo per le tante persone oneste, ma anche, come in qualsiasi settore di attività, per il malaffare e la criminalità.

TERZO SETTORE: POSSIBILI "ANTICORPI"

A fronte di tale scenario, a fianco di una doverosa riflessione sulle politiche pubbliche e sugli strumenti di affidamento a terzi (gare e appalti, convenzioni, ecc.), occorre che il terzo settore avvii una riflessione al proprio interno interrogandosi con profondità ed attenzione su tutte le possibili fonti di criticità prendendo le dovute contromisure.

Va alzato il livello di attenzione, strumentazione, capacità critica e denuncia, rinforzando quegli "anticorpi" che finora hanno sostanzialmente mantenuto sano il terzo settore.

Risulta quanto mai opportuno, quindi, un cambio di passo del ter-

zo settore nel perseguire la legalità, puntando in specie su alcuni criteri guida:

- un rinnovato richiamo al proprio portato valoriale ed etico;
- una maggiore attenzione alle modalità di partecipazione;
- l'adozione di strumenti di trasparenza (rivolti verso i tanti *stakeholder* sia interni che esterni alle organizzazioni).

Pur essendo necessario ciascuno degli aspetti sopra richiamati, nessuno di essi da solo è sufficiente, mentre insieme possono costituire un mix che aumenta in modo considerevole le "difese immunitarie". Un possibile punto di partenza è, quindi, riaffermare il portato etico e valoriale che è la ragione d'essere del terzo settore, un aspetto che anche il disegno di legge di riforma del terzo settore all'art. 1, così come approvato con un emendamento dalla Commissione Affari Sociali della Camera così riconosce e definisce:

Per terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti con finalità civiche e solidaristiche che, senza scopo di lucro, promuovono e realizzano attività d'interesse generale, anche mediante

1] Ufficio Studi e Documentazione del Forum Nazionale Terzo Settore. Le opinioni espresse sono a puro titolo personale e non coinvolgono l'ente.

la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale conseguiti anche attraverso forme di mutualità, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con le finalità stabilite nei rispettivi statuti o atti costitutivi.

Talune tesi, che in nome della "laicità" delle forme giuridiche tendono a porre in secondo piano questi aspetti e a valutare il terzo settore in ragione del proprio successo (più occupati, più persone inserite, più fatturato), possono essere corresponsabili di una caduta di attenzione con conseguenze preoccupanti.

Nel terzo settore, però, l'etica è un aspetto necessario ma da sola non sufficiente. Va certo continuamente richiamata, mantenuta e rinforzata, ma anche sostenuta da elementi solidi – e in questo senso dotarsi di codice etico ma senza concrete colonne sulle quali sorreggersi, rischia di essere una sterile mozione degli affetti. A sorreggere l'etica due possibili colonne, attorno alle quali richiamare i possibili diversi attori e fornirli di adeguati strumenti, possono essere la partecipazione e la trasparenza.

La *Partecipazione* – sia interna all'ente di terzo settore (es. i soci, i sindaci o revisori dei conti, gli utenti/beneficiari, le reti a cui una organizzazione aderisce, ecc.) che esterna (es. dei soggetti di *advocacy*, di eventuali committenti, delle Istituzioni a ciò preposte) – va promossa e incentivata.

È attraverso la attenta partecipazione che si può anche vigilare sull'operato di una organizzazione: il chiudere gli occhi (da chiunque fatto, a qualsiasi livello) diventa connivenza.

La *Trasparenza* è altra colonna portante, cioè la messa a disposizione

Charity Commission

Essa è un esempio a cui guardare con attenzione in ottica di istituire una Agenzia/Authority per il terzo settore. In Inghilterra e Galles le *Charity* (equivalenti alle ns. associazioni *non profit*) sono circa 164.000 con un giro economico di circa 65 mld di sterline (circa 90 mld di euro). È un ambito di grande rilievo cui è stata prestata grande considerazione, tanto che sin dal 1853 esiste la *Charity Commission*. Si tratta di un dipartimento governativo non ministeriale, un servizio quindi dove il controllo politico diretto viene giudicato inutile o inappropriato, pertanto è guidato non da un politico, ma da alti funzionari. I suoi principali compiti e poteri sono:

- registrare e regolare le *Charity* in Inghilterra e Galles, per garantire che i cittadini possano sostenerle con fiducia;
- monitorare, vigilare e intraprendere azioni coercitive quando c'è negligenza o cattiva condotta;
- assicurare che le *Charity* soddisfino le esigenze di legge, compresa la fornitura di informazioni sulle loro attività di ciascun anno;
- rendere ampiamente disponibili le informazioni su ogni *Charity* registrata tramite un apposito sito pubblico (sono tenute a registrarsi tutte le organizzazioni che hanno un giro economico superiore a 5.000 sterline, circa 7.000 €; le organizzazioni non soggette a registrazione tuttavia rimangono soggette a regolamentazione da parte della *Charity Commission* in tutti gli altri aspetti);
- fornire servizi *on line* di consulenza e di orientamento per aiutare le *Charity* a funzionare nel modo più efficace possibile.

Per ulteriori info:

<https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>

dei dati di conoscenza quale strumento per perseguire la legalità, poiché senza tali dati a poco servono la partecipazione e la vigilanza. Sono necessari adeguati strumenti di trasparenza, che sino ad oggi si sono rivelati ancora fragili. Occorrono strumenti che consentano ai vari livelli – interni alla organizzazione, alla eventuale rete di secondo livello di cui fa parte, ai cittadini e ai media, alle Istituzioni pubbliche – di attivare gli "anticorpi" che prevengano possibili illegalità.

GLI ATTORI E GLI STRUMENTI

Chi possono essere i soggetti che rendono concreti i concetti sopra riportati, che rendono attivi gli "anticorpi"? È con quali strumenti?

Un ruolo fondamentale lo giocano le organizzazioni di terzo settore e *in primis* i soci stessi attraverso una loro sempre maggiore responsabilizzazione. Se, da un lato, gli amministratori sono chiamati a chiare e corrette comunicazioni, i soci, i revisori, dall'altro sono chiamati *in primis* ad una adeguata vigilanza. Gli strumenti di partecipazione democratica quali l'assemblea, i consigli di amministrazione, il coordinamento, l'esecutivo ecc., vanno valorizzati affinché la partecipazione sia viva e dinamica, ben sapendo che il rischio è il plebiscitarismo e/o lo sterile unanimismo.

Certamente dotarsi di un proprio codice etico può essere uno strumento utile, e sono diverse le organizzazioni che hanno fatto questa scelta. Si tratta di un passo im-

Collaborazione fra soggetti: il Protocollo di legalità

Nel novembre 2013 l'Alleanza delle Cooperative Italiane (costituita da AGCI, Confcooperative e Legacoop) ha sottoscritto con il Ministero dell'interno il Protocollo di legalità. Nel febbraio 2015 sono state approvate le Linee guida per la sua implementazione. Esse prevedono alcuni impegni fra le parti.

L'Alleanza delle Cooperative Italiane si impegna a:

- promuovere presso tutte le articolazioni territoriali l'etica della responsabilità e l'adozione di principi che contemplino l'obbligo di espulsione/sospensione in presenza di alcuni reati, nonché il dovere di denuncia di pressioni estorsive;
- realizzare un applicativo informatico disponibile sul sito istituzionale di ACI (www.alleanzacooperative.it) per la registrazione on line delle imprese aderenti al protocollo ed avviare iniziative di formazione per diffondere la cultura della legalità;
- nominare referenti regionali che si impegnano a far adottare alla struttura una delibera di adesione formale al Protocollo ed alle Linee Guida. Tale delibera abilita le strutture ad operare per le procedure di iscrizione all'albo delle cooperative richiedenti (la delibera dovrà esplicitamente rinviare ai principi ed alle regole indicati nel Protocollo);
- promuovere l'adozione di regole per la scelta responsabile dei partner, subappaltatori e fornitori;
- promuovere le misure necessarie a rafforzare la sicurezza sul lavoro e per la regolarità contributiva;
- garantire il flusso informativo dei dati trasmessi dalle imprese aderenti e riguardanti i propri partner commerciali, subappaltatori e fornitori.

Il Ministero dell'interno si impegna, fra l'altro, ad ottimizzare le procedure di rilascio della documentazione antimafia e a valorizzare l'adesione al Protocollo ai fini dell'attribuzione del rating di legalità.

portante, ma che presta il fianco a criticità se non accompagnato da strumenti per renderlo operativo e vigilarne l'attuazione.

Altri importanti strumenti possono essere il bilancio di esercizio e il bilancio sociale degli enti *non profit* (cfr. le linee guida redatte a suo tempo dalla Agenzia terzo settore²). Non vanno poi dimenticati i primi esempi di misurazione del Valore aggiunto sociale/Impatto sociale³. Tutti strumenti dove far confluire dati quantitativi e qualitativi sulla vita di una organizzazione. Una importante avvertenza e attenzione: l'universo del terzo settore è composto – stante ai preziosi dati del Censimento Istat del *non profit* del 2011⁴ – per oltre i 2/3 di realtà che non raggiungono

i 30.000 € l'anno di giro economico e solo il 15% supera i 100.000 €. Pertanto andrebbero migliorati o attivati strumenti di rendicontazione graduati a seconda delle dimensioni, per evitare inutili burocrazie e per far sì che soggetti che orientano ogni loro risorsa al perseguimento della *mission* li assumano quale giusta e adeguata rendicontazione del proprio operare. Chiamando in campo le organizzazioni di rappresentanza del terzo settore, potrebbe essere utile adottare forme innovative di autocontrollo che prendano spunto dalle esperienze già realizzate. Si pensi all'esempio dalla cooperazione sociale, dove da oltre 20 anni le ispezioni annuali previste dalla legge vengono effettuate da ap-

positi organi istituiti dalle organizzazioni di rappresentanza.

Si può prendere ispirazione da altre esperienze che altre organizzazioni di rappresentanza hanno intrapreso. Si pensi, ad esempio, a quanto avviato negli ultimi anni da Confindustria nella lotta per la legalità, che ha cominciato a fare una serie di importanti azioni entro i propri associati, consapevoli che far parte di una rete è un attestato di garanzia verso terzi. Dopo aver assunto un codice etico⁵, si è poi dotata a partire dal 2005 – grazie all'impulso di Ivan Lo Bello in Confindustria Caltanissetta, prima, e Confindustria Sicilia poi, (e via via in altre Regioni) – di un "Addendum"⁶ che ha definito le modalità per vigilare sull'attuazione del codice nonché chi e come procedere per sanzionare gli inadempienti, accompagnato da una chiara scelta politica tesa alla loro attuazione.

O si pensi ancora, sulla falsariga della certificazione di qualità, a forme di certificazione ("bollino di qualità") così come ad esempio quella messa in atto dall'Istituto Italiano della Donazione⁷ (IID), costituito oltre 10 anni fa da Sodalitas e dal Forum Nazionale Terzo Settore. L'IID, da un lato, ha assunto la Carta della Donazione; dall'altro, ha attivato verifiche annuali e rilascia (o meno) certificazione per assicurare che l'operato delle organizzazioni sia in linea con la Carta. Come tutti gli strumenti presenta pregi e limiti: fra questi ultimi, la sua ancora contenuta adesione da parte degli enti del terzo settore, sia per i costi che per gli adempimenti previsti. Un impulso positivo potrebbe venire se un tale strumento (o similare) venisse accolto quale elemento premiale ad esempio nel caso di presentazione di progetti a EEPP e/o Fondazioni di origine bancaria.

Legalità: una possibile “cassetta degli attrezzi”

A sintesi degli esempi citati nel testo, si riporta il seguente prospetto che incrocia criteri guida, soggetti, strumenti:

	Enti di terzo settore	Soggetti di rappresentanza del terzo settore	Stakeholder esterni, i cittadini in genere e i media	Istituzioni pubbliche
Etica	– Codice etico e relativi strumenti attuativi autoapplicato – Formazione	– Codice etico e relativi strumenti attuativi applicato verso gli enti aderenti – Formazione	– Vigilanza circa l'applicazione del codice etico	
Partecipazione	– Assemblea ed altri strumenti partecipativi	– Coinvolgimento ai momenti partecipativi degli enti e vigilanza	– Coinvolgimento ai momenti partecipativi degli enti e vigilanza	– Rivedere il sistema di gare, appalti, convenzioni introducendo anche modalità più partecipate
Trasparenza	– Bilancio economico – Bilancio sociale – Misurazione valore aggiunto	– Forme di autocontrollo – Certificazione/“bollini blu” – Vigilanza su bilancio economico, bilancio sociale, misurazione valore aggiunto	– Vigilanza su bilancio economico, bilancio sociale, misurazione valore aggiunto – Certificazioni/“bollini blu”	– Vigilanza e controlli su bilancio economico, bilancio sociale, misurazione valore aggiunto, Certificazioni/bollini – Anagrafe registro nazionale – Formazione PA – Agenzia/Autorità terzo settore – Rating legalità

Una delle criticità per entrambi gli esempi è il possibile rischio di conflitto di interessi e la effettiva terzietà che, così come strutturati, rischiano di indebolire tali strumenti. Altri importanti attori possono essere gli *stakeholder* esterni, i cittadini in genere e i media che possono ricorrere al loro potente potere sanzionatorio, puntando sul controllo sociale prima che sul controllo amministrativo e giudiziario. Gli enti di terzo settore sono infatti realtà relazionali e quindi vivono e sopravvivono di reputazione. Pertanto potrebbe essere utile che, per consentire agli *stakeholder*, ai cittadini e ai media di esercitare un'opera di vigilanza, gli strumenti comunicativi più sopra citati siano resi pubblici, sia sui siti Internet degli enti di terzo settore, sia

soprattutto, attraverso un apposito strumento istituzionale.

Valorizzare questa modalità richiama ad un forte ruolo le comunità entro le quali operano gli enti di terzo settore, chiamandole alla corresponsabilità nel distinguere il “grano dal loglio” e quindi nel premiare chi vale davvero, di certo con costi di vigilanza ben più contenuti che non un penetrante (ed asfissiante) sistema burocratico. Infine le Istituzioni pubbliche possono e debbono svolgere la loro parte. A fianco delle necessarie attività di controllo o della revisione del sistema di gare, bandi, convenzioni, per adottare modalità di rapporto più adeguate con il terzo settore (perché gli strumenti attuali rischiano di prestare il fianco alla malavita), le Istituzioni pubbliche

possono avere un rilevante ruolo nel promuovere/favorire la costruzione di infrastrutture utili e necessarie a rendere più chiaro e trasparente l'universo del terzo settore. Si pensi, ad esempio, alla costruzione di un registro o anagrafe nazionale degli enti del terzo settore, un luogo informatico *on line* pubblico e accessibile dove chiunque possa trovare le informazioni di base di qualsiasi organizzazione (o almeno di quelle che desiderano accedere a fondi pubblici o si rivolgono alla fede pubblica per attività di *fund raising*): indirizzo, *governance*, legale rappresentante, magari con la possibilità di accedere ai rendiconti/bilanci annuali. Una cosa oggi impossibile in Italia a causa della polverizzazione dei dati, per di più parziali, in oltre 300 registri.

Graduare gli strumenti

L'universo del terzo settore è assai variegato, attraversato da diverse "linee di faglia":

- ad esempio, è composto sia da associazioni che da cooperative sociali (per le quali – come per le imprese – sono già previsti tutta una serie di strumenti) e pertanto le attività vengono svolte, a seconda dei casi, o prevalentemente/esclusivamente da volontari o prevalentemente da personale retribuito;
- è attivo negli ambiti più svariati: dallo sport nella sua funzione sociale, alla cultura, alla assistenza sociale, protezione civile, ambiente, ecc.;
- è composto – stante ai dati del Censimento Istat del *non profit* del 2011 – per oltre i 2/3 di realtà che non raggiungono i 30.000 € l'anno di giro economico e solo il 15% supera i 100.000 €.

entrate (per classi) €	n. enti terzo settore	%
0-5.000	99.801	33%
5.001-10.000	38.589	13%
10.001-30.000	64.793	22%
30.001-60.000	32.855	11%
60.001-100.000	19.296	6%
100.001-250.000	22.212	7%
250.001-500.000	10.079	3%
oltre 500.001	13.566	5%
Totale	301.191	

Enti di terzo settore per entrate economiche.

Fonte: <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/>

Pertanto andrebbero migliorati o attivati strumenti di rendicontazione graduati a seconda delle dimensioni, ma anche tenendo conto degli altri criteri sopra evidenziati, evitando inutili burocrazie ma avendo sempre presente l'esigenza di facilitare la trasparenza.

Ma possibilissima da anni in Gran Bretagna, dove è istituita la *Charity Commission*⁸ che svolge molteplici compiti: dall'anagrafe e trasparenza, alla promozione, vigilanza, sanzione, studio, statistica, ecc. Esperienza che sarebbe un modello da studiare con grande attenzione specie da parte dei decisori politici, proprio ora che è in discussione il disegno di legge di riforma del terzo settore.

Ma, senza andare oltre confine, in tema di registro nazionale, può essere utile ispirarsi a quanto fatto dalle Camere di commercio per

il sistema delle imprese, per attivare un analogo sistema per il mondo del terzo settore.

Potrebbe poi essere utile specializzare il personale amministrativo addetto ai controlli (es. Agenzia entrate, Guardia di finanza), incrementando sempre più la conoscenza del mondo del terzo settore, ad esempio attraverso apposita formazione nelle Scuole della PA.

Dagli spunti riportati, diventa evidente la necessità di una Agenzia/Autorità per il terzo settore che ri-prenda e sviluppi l'esperienza del-

la Agenzia del terzo settore e assuma le funzioni sopra evidenziate.

CONCLUSIONI

Quanto accade sollecita ad un rinnovato sforzo, impegno ed assunzione di responsabilità.

Si tratta di avviare con decisione un percorso, una lunga marcia che tocca, se non *in primis*, anche il piano culturale interno al terzo settore.

Infatti, al suo interno è molto diffusa l'idea che "occuparsi degli ultimi", farlo "gratis", siano argomenti autoesplicativi: tutto il resto – ad esempio comunicare cosa e come si fa, rendere pubblici i propri rendiconti, ecc. – è solo tempo perso, sottratto al conseguimento della propria missione e alle meritorie attività.

Occorre quindi un cambio di passo perché il semplice buon senso dice che quante più risorse economiche girano, tanto più occorre innalzare l'attenzione; perché la partecipazione e la trasparenza sono le "clausole di salvaguardia" del terzo settore, sono quegli strumenti per mantenersi nel solco della legalità e per conservare e aumentare la fiducia che così tanti cittadini hanno riposto in esso.

1] Fonte: <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/>

2] Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/AgenziaTerzoSettore/LineeGuida/Pages/default.aspx>

3] Un interessante esempio in A. BASSI, *Il valore aggiunto sociale. Verso un sistema di indicatori per la misurazione delle performance delle imprese sociali*, Qui Edit, 2011.

4] Fonte: <http://dati-censimentoindustriaeservizi.istat.it/>

5] Per il codice etico, cfr. <http://www.confindustria.it/wps/portal/IT/chiamo/valori/Codice-etico/>

6] Per l'Addendum, cfr. <http://www.confindustria.it/associazione.asp?id=182>

7] Cfr. <http://www.istitutoitalianodonazione.it/it/>

8] Cfr. <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>