

Trasparenza funzionale e fondi pubblici: il parere ANAC dell'11 marzo 2026 sul terzo settore

Vittorio Di Mambro

Abstract: Il parere ANAC dell'11 marzo 2026 (fasc. 941/2026) generalizza, per gli enti del terzo settore, un principio già anticipato dalla precedente delibera n. 751/2021: gli obblighi di trasparenza del d.lgs. 33/2013 si applicano non in ragione della natura giuridica del soggetto ma dell'attività di interesse pubblico concretamente svolta. Il contributo ricostruisce sinteticamente il percorso interpretativo e si concentra sulle implicazioni meno esplorate del parere: la funzione di tracciamento della spesa pubblica *esternalizzata* che ne deriva, e il suo inserimento nel quadro della governance finanziaria europea, tra il Patto di Stabilità e Crescita riformato nel 2024 e la direttiva anticorruzione del 2026.

Parole chiave: trasparenza; terzo settore; ANAC;

Dalla delibera del 2021 al principio generale del 2026.

La trasparenza amministrativa segue, nella sua accezione più recente, le risorse pubbliche e, per questa via, la funzione concretamente esercitata, non la natura giuridica di chi la esercita. Su questo principio si era già misurata, nel 2021, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con la delibera n. 751 del 10 novembre 2021¹, affrontando, in relazione a un caso dalle specifiche peculiarità ordinamentali, una delle prime applicazioni sistematiche di tale logica: se gli obblighi previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, si applichino a un soggetto in ragione della sua natura giuridica o della sua attività di interesse pubblico o generale. L'Autorità aveva privilegiato il secondo criterio, individuando in modo selettivo le disposizioni compatibili con la funzione concretamente esercitata. Si trattava, allora, di un'indicazione circoscritta al caso di specie.

Con il parere dell'11 marzo 2026 (fasc. 941/2026), l'ANAC riprende lo stesso schema argomentativo e lo estende, in termini generali, a soggetti interamente privatistici del Terzo Settore. Il principio è netto: la trasparenza non segue l'ente, ma l'attività di interesse generale concretamente esercitata. Non è la forma giuridica a generare il dovere di rendere conto, ma la natura pubblica delle risorse gestite, che qualifica la funzione esercitata indipendentemente da chi la svolge. L'approccio è coerente con l'evoluzione della giurisprudenza amministrativa, che da tempo individua nell'attività concretamente svolta il criterio determinante per l'applicazione degli istituti di trasparenza e accesso civico e generalizzato².

¹ Si veda <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-751-del-10-novembre2021>.

² Sul progressivo affermarsi di un criterio funzionale in materia di trasparenza e accesso, cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 2 aprile 2020, n. 10, e Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 2023, n. 2543, secondo cui l'ostensione è dovuta limitatamente ai dati e documenti inerenti alle attività di pubblico interesse svolte dal soggetto interessato. In tale evoluzione si inserisce altresì Cons. Stato, sez.

Il dato normativo di riferimento è l'art. 2-*bis* del d.lgs. 33/2013, introdotto dalla riforma del 2016³: il primo comma riguarda le pubbliche amministrazioni in senso stretto, per cui la disciplina si applica integralmente; il secondo assimila i soggetti privati che cumulino bilancio sopra 500.000 euro, finanziamento pubblico maggioritario e designazione pubblica degli organi di indirizzo; il terzo, residuale, riguarda gli enti privati che (pur senza queste caratteristiche) svolgono funzioni amministrative o erogano servizi pubblici, ai quali la disciplina si applica «in quanto compatibile». È in questa terza fascia che si collocano la gran parte degli Enti del terzo settore (ETS) convenzionati con la PA, e la clausola di compatibilità era rimasta, fino al parere del 2026, priva di una declinazione sistematica.

Il contenuto del parere: gli obblighi operativi.

Il quesito sottoposto ad ANAC riguarda un ETS attivo in servizi di interesse generale, con bilancio superiore a 500.000 euro ma senza finanziamento pubblico maggioritario né designazione pubblica degli organi di indirizzo: l'assimilazione piena alla pubblica amministrazione non opera. L'ANAC ricava dal terzo comma dell'art. 2-*bis* il principio generale, ad integrazione (e non in sostituzione) di quanto già previsto dal Decreto legislativo 117/17 (Codice del terzo settore)⁴: quando un soggetto privato esercita attività funzionalmente riconducibili all'interesse pubblico, si attivano in forma selettiva le regole della trasparenza amministrativa.

Gli obblighi individuati sono tre: pubblicazione delle sovvenzioni e dei contributi ricevuti dalle PA (artt. 26 e 27 d.lgs. 33/2013); obblighi in materia di contratti pubblici per gli ETS che operino come stazioni appaltanti (art. 37); accesso civico semplice e generalizzato, con relativo registro delle istanze (artt. 5 e 5-*bis*). Restano esclusi gli obblighi sull'organizzazione interna e sui procedimenti amministrativi; quanto a bilanci e servizi erogati, l'obbligo, invece, si ritiene assolto attraverso gli strumenti già previsti dal Codice del terzo settore⁵.

Questa convergenza non è casuale. La trasparenza era già uno dei capisaldi della riforma del terzo settore del 2017, attuata attraverso l'iscrizione pubblica al Registro Unico

VII, 16 giugno 2026, n. 5302, che compie un ulteriore passo in avanti, valorizzando il principio di strumentalità dell'accesso rispetto alle finalità di controllo sull'esercizio di attività di pubblico interesse, affermando che l'ostensione deve essere riconosciuta ogniqualvolta i documenti richiesti risultino strumentali alla verifica delle modalità di svolgimento della funzione pubblica o del corretto impiego delle risorse ad essa destinate.

³ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante «Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza», che ha introdotto, tra le altre, l'accesso civico generalizzato sul modello FOIA.

⁴ L'attenzione al coordinamento tra obblighi di trasparenza e discipline settoriali non costituisce una novità del parere del 2026, essendo già rinvenibile nella delibera ANAC n. 751/2021, ove l'Autorità privilegiava un'applicazione compatibile degli obblighi pubblicitari, evitando sovrapposizioni con forme di pubblicità già previste dal Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

⁵ Il parere ANAC ribadisce che gli obblighi relativi a bilanci e servizi erogati possono ritenersi assolti attraverso gli strumenti già previsti dal Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), in una logica di integrazione e non di duplicazione: cfr. in particolare artt. 13, 14 e 56 CTS, nonché art. 1, commi 125-129, l. 27 dicembre 2017, n. 205.

Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), il bilancio sociale obbligatorio per gli enti di maggiori dimensioni e gli obblighi informativi sui contributi pubblici percepiti. L'estensione degli obblighi del d.lgs. 33/2013 operata dal parere ANAC non introduce, dunque, una logica estranea al settore no profit: risponde alla medesima esigenza di trasparenza che già innerva il Codice del terzo settore, e che i due regimi, pur distinti, riconducono a un bisogno unico.

Le implicazioni di finanza pubblica.

È su questo terreno, meno esplorato dal parere stesso ma più rilevante nella sua portata sistemica, che vale la pena soffermarsi.

Una quota crescente della spesa per servizi di interesse generale non è più gestita direttamente dalle pubbliche amministrazioni, ma affidata a soggetti privati senza scopo di lucro: il Censimento ISTAT al 31 dicembre 2023 registra 368.367 istituzioni no profit attive, con 949.200 dipendenti; il RUNTS conta, a dicembre 2025, oltre 140.000 enti iscritti⁶. La componente pubblica di questi flussi non è marginale: secondo i dati ISTAT relativi al 2021, su entrate annuali complessive del settore no profit pari a 92,86 miliardi di euro, circa il 27% (quasi 25 miliardi) proviene da fonti pubbliche, tra sussidi, contributi e proventi da contratti e convenzioni con le pubbliche amministrazioni⁷.

Il dato non è episodico. Il confronto con le edizioni precedenti del Censimento mostra una componente pubblica delle entrate pressoché stabile in termini percentuali, intorno a un quarto del totale (26,0% nel 2011, 25,1% nel 2015, 27,0% nel 2021)⁸, ma in costante crescita in termini assoluti: da circa 16,6 miliardi di euro nel 2011 a circa 17,5 miliardi nel 2015, fino a circa 25 miliardi nel 2021, di pari passo con la crescita complessiva del settore no profit, le cui entrate totali sono passate da circa 64 a 93 miliardi nello stesso periodo. Si tratta, peraltro, in misura largamente maggioritaria di corrispettivi per servizi esternalizzati dalla pubblica amministrazione tramite convenzioni, appalti e accreditamenti, non di contributi a fondo perduto: una distinzione che rafforza la pertinenza degli obblighi di trasparenza sui contratti pubblici (art. 37, d.lgs. 33/2013), oltre

⁶ ISTAT, Censimento permanente delle istituzioni non profit, dati al 31 dicembre 2023. Il RUNTS contava 120.005 enti a gennaio 2024 e ha superato i 140.000 a dicembre 2025; la definitiva abrogazione dell'anagrafe delle ONLUS, avvenuta il 1° gennaio 2026, porterà il totale verso i 160.000 enti.

⁷ ISTAT, Censimento permanente delle istituzioni non profit, dati riferiti al 2021 (diffusi in più riprese tra aprile 2024 e settembre 2025): le entrate annuali complessive del settore no profit nel 2021 hanno raggiunto 92,86 miliardi di euro, in crescita del 32% rispetto alle entrate annuali del 2015; circa il 73% deriva da fonte privata e il 27% da fonte pubblica, tra sussidi, contributi e proventi da contratti o convenzioni con le pubbliche amministrazioni. È il dato più recente disponibile su questo specifico aspetto: la terza edizione del Censimento (anno di riferimento 2024), i cui risultati preliminari sono stati diffusi il 4 giugno 2026, non ha ancora pubblicato la rilevazione sulle dimensioni economiche e sulla tipologia di finanziamento.

⁸ Il confronto è costruito sui dati ISTAT relativi ai censimenti delle istituzioni no profit. Si completa il quadro delle istituzioni no profit, comunicato sui risultati definitivi del Censimento permanente riferito al 2015, <https://www.istat.it/it/archivio/229728>: le entrate totali del settore sono risultate pari a 70 miliardi di euro nel 2015 (+10,1% sul 2011, da cui un totale 2011 di circa 64 miliardi), con un'incidenza della componente pubblica sul totale delle entrate pari a circa il 25-26% in entrambe le rilevazioni.

a quelli sulle sovvenzioni (artt. 26-27). Si tratta, per la parte più strutturata di questo universo, di un'*esternalizzazione* regolata dalle convenzioni e dal servizio di trasporto sanitario di emergenza disciplinati dagli artt. 56 e 57 del Codice del terzo settore⁹, che modifica il luogo della gestione ma non la natura pubblica delle risorse impiegate.

Finora, questi flussi erano tracciabili dal lato delle amministrazioni eroganti (nei loro bilanci, nei provvedimenti di concessione), ma non in modo sistematico dal lato dei soggetti riceventi. Gli artt. 26 e 27, d.lgs. 33/2013, ora applicabili agli ETS con bilancio superiore a 500.000 euro, colmano questo vuoto, rendendo visibile non solo chi spende, ma dove la spesa pubblica arriva e come viene impiegata.

Il parere si colloca in un momento in cui la tracciabilità della spesa pubblica ha acquisito un peso specifico nel diritto dell'Unione. Il regolamento UE 2024/1263 del 29 aprile 2024¹⁰ impone agli Stati membri di rendere conto, nei piani strutturali di bilancio a medio termine, dell'evoluzione della spesa netta in modo analitico, obbligo che investe anche la spesa che transita attraverso soggetti privati convenzionati. La direttiva UE 2026/1021 del 29 aprile 2026¹¹, pur successiva al parere, ne conferma la direzione: l'art. 20 individua, tra le misure di prevenzione della corruzione anche nel settore privato, un accesso adeguato alle informazioni di interesse pubblico, e prevede l'esclusione dai benefici pubblici come sanzione. La trasparenza degli ETS che ricevono fondi pubblici concorre, in questo quadro, all'affidabilità dei conti pubblici nazionali nei confronti delle istituzioni europee.

L'agenda attuativa e le conclusioni.

Resta un'agenda attuativa da costruire, che spetta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, responsabile del RUNTS. Tre nodi: la stima della platea effettiva degli enti con bilancio superiore a 500.000 euro e del volume di fondi pubblici intermediato, oggi non disponibile in forma pubblica nonostante il RUNTS raccolga dal 2025 il dato delle entrate totali; indicazioni operative su come organizzare la sezione "Amministrazione Trasparente" e coordinare i nuovi obblighi con quelli del Codice del terzo settore; la questione, non affrontata dal parere, della possibile delega alle reti associative per la gestione degli adempimenti, che potrebbe incontrare limiti sul versante della protezione dei dati personali e richiederebbe, dunque, un'indicazione congiunta dell'ANAC e del

⁹ In tal senso, artt. 56 e 57, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del terzo settore, rispettivamente in tema di convenzioni tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore e di servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, quest'ultimo di particolare rilievo per l'attività dell'ente oggetto del parere. Entrambe le disposizioni si applicano a seguito dell'entrata in vigore del Codice del terzo settore dall'anno 2017.

¹⁰ Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale, in vigore dal 30 aprile 2024; i primi piani strutturali di bilancio a medio termine sono stati presentati dagli Stati membri entro settembre 2024.

¹¹ Direttiva (UE) 2026/1021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2026, sulla lotta contro la corruzione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'UE l'11 maggio 2026, con termine di recepimento fissato al giugno 2028. La direttiva sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI e armonizza le fattispecie penali anticorruzione nei ventisette Stati membri, estendendole al settore privato.

Garante per la protezione dei dati personali.

Dal 2021 al 2026, l'ANAC ha trasformato un'indicazione circoscritta in un principio di carattere generale: chi gestisce fondi pubblici nell'interesse collettivo deve renderne conto alla collettività, indipendentemente dalla propria veste giuridica. Resta, certo, un atto di *soft law*, privo di efficacia vincolante in senso tecnico: la sua tenuta nel tempo, tuttavia, non dipende da questo, ma dalla convergenza tra i principi imposti dall'attuale contesto europeo (dal Patto di Stabilità e Crescita riformato nel 2024 alla direttiva anticorruzione del 2026) e la giurisprudenza amministrativa, che sarà chiamata a breve a pronunciarsi sui casi concreti e a tradurre il principio in una prassi applicativa uniforme. È in questo intreccio, non nella forza del singolo atto, che si misura perché questa direzione non sia più reversibile.