



Ministero dello Sviluppo Economico

Ecc.mo Consiglio di Stato
Piazza della Quercia, 13
00186 - ROMA

OGGETTO: interpretazione dell'art. 1, commi da 125 a 129 della Legge 4 agosto 2017, n. 124, recanti "Misure di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche" –

L'entrata in vigore delle nuove norme in materia di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche introdotte dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 ha posto una serie di dubbi interpretativi tra gli operatori e i destinatari delle nuove misure che hanno presentato specifiche richieste di chiarimenti inerenti il regime temporale di applicazione della norma e l'ambito oggettivo degli obblighi introdotti. Parallelamente, dal punto di vista dell'individuazione delle specifiche competenze in capo alle Amministrazioni è emersa la tematica dell'individuazione dell'Autorità preposta al controllo sul rispetto dei nuovi obblighi in materia di trasparenza, così come il coordinamento dei medesimi con le norme già vigenti.

La rilevanza delle questioni, anche in ragione dei profili sanzionatori collegati ai nuovi obblighi, determina l'opportunità di sottoporre specifici quesiti a codesto ecc.mo Consiglio di Stato.

Quesito n. 1: individuazione dei soggetti competenti all'attuazione della norma ed ai correlati controlli

In primo luogo occorre chiarire l'ambito delle competenze inerenti l'interpretazione e le verifiche in merito agli obblighi posti dall'articolo 1 comma 125 della legge 124/2017 (con la precisazione che non risultano allo stato pubblicate "linee guida" da parte dell'ANAC in riferimento alla citata disposizione).

Il quesito deriva dalla circostanza che, con riguardo agli obblighi di trasparenza imposti dal citato comma 125¹, nuovi rispetto a quelli imposti dal D.Lgs. 33/2013, il dato normativo nulla

¹ Comma 125, art. 1 L. 124/2017 "A decorrere dall'anno 2018, i soggetti di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, i soggetti di cui all'articolo 137 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, nonché le associazioni, le Onlus e le fondazioni che intrattengono rapporti economici con le pubbliche amministrazioni e con i soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché con società controllate di diritto o di fatto direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate, e con società in partecipazione pubblica, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate, pubblicano entro il 28 febbraio di ogni anno, nei propri siti o portali digitali, le informazioni relative a sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere ricevuti dalle medesime pubbliche amministrazioni e dai medesimi soggetti nell'anno precedente. Le imprese che ricevono sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque vantaggi economici di qualunque genere dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti di cui al primo periodo sono tenute a pubblicare tali importi nella nota integrativa del bilancio di esercizio e nella nota integrativa dell'eventuale bilancio consolidato. L'inosservanza di tale obbligo comporta la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi dalla data di cui al periodo precedente. Qualora i soggetti eroganti appartengano alle amministrazioni centrali dello Stato ed abbiano adempiuto agli obblighi



afferma in merito ai soggetti pubblici preposti alle attività di verifica e controllo. In particolare si tratta di verificare se l'ANAC sia competente ad emanare linee guida ed esercitare il potere di controllo sull'attuazione degli obblighi così come previsto dal D.Lgs. 33/2013, ovvero se siano le singole Amministrazioni legittimate alle predette attività in ragione della natura dei soggetti obbligati alla pubblicazione delle erogazioni ricevute da soggetti pubblici (o ad essi assimilati).

Quesito n. 2: decorrenza dei nuovi obblighi informativi.

Ulteriore quesito interpretativo attiene alla decorrenza dei nuovi obblighi di pubblicazione.

Si tratta di verificare se sia corretto ritenere applicabile gli obblighi di trasparenza e pubblicazione sin dal 2018 (come sostenuto a prima lettura dalla Direzione Generale per il Mercato del Ministero dello Sviluppo Economico) ovvero se si possa sostenere che il 2018 debba essere inteso quale anno di decorrenza fiscale per l'applicazione del comma 125 e di concludere che solo dal 2019 siano cogenti i nuovi obblighi pubblicitari, relativi appunto ai dati raccolti a decorrere dal 2018.

È questa infatti la lettura della norma che è stata prospettata dal Ministero del Lavoro con nota prot.n.34/2540 del 23/02/2018 ove si legge che “ *deve essere tenuto distinto il profilo riguardante l'oggetto dell'obbligo (la pubblicità degli importi ricevuti) da quello attinente al termine fissato per il suo adempimento (28 febbraio di ogni anno). Alla luce di questa considerazione, si deve ritenere che costituiscono oggetto dell'obbligo di pubblicità gli importi percepiti a decorrere dall'1 gennaio 2018, la cui pubblicità e trasparenza dovrà essere assicurata, nelle forme prescritte, entro il 28 febbraio 2019. Una diversa interpretazione, secondo la quale la norma dovrebbe riferirsi agli importi ricevuti nel 2017, da pubblicarsi entro il 28 febbraio 2018, avrebbe effetti retroattivi sull'obbligo di pubblicità, in contrasto con il principio generale di irretroattività della legge*”.

In effetti, le norme in questione sono entrate in vigore il 29 agosto 2017 e se si dovesse ritenere che le stesse operino sulla rendicontazione 2017, tutti gli operatori si troverebbero ovviamente nella situazione di non aver raccolto alcun dato in maniera strutturata e sistematica almeno per i primi nove mesi del 2017, quando le norme in questione non erano in vigore nel nostro ordinamento. Ciò dovrebbe valere tanto per gli obblighi introdotti a carico dei percettori, quanto dei soggetti erogatori.

Anche con riferimento alle erogazioni effettuate, il comma 126 introduce infatti i nuovi obblighi di pubblicazione “a decorrere dal 2018”. Dato che l'oggetto dell'obbligo di trasparenza sono i contributi erogati, si tratta di verificare se sia corretto ritenere che la disposizione si applichi alle erogazioni effettuate a partire dal 2018, che andranno rendicontate nella nota integrativa al bilancio nel 2019. Pertanto, sul piano pratico, si tratterebbe di registrare le erogazioni effettuate e ricevute a partire dal 2018, che saranno esposte nei bilanci approvati e pubblicati nel 2019, secondo i termini di cui agli articoli 2364 e 2435 del codice civile e, ove applicabile, dell'art. 154-ter del

di pubblicazione previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le somme di cui al terzo periodo sono versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ai pertinenti capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni originariamente competenti per materia. Nel caso in cui i soggetti eroganti non abbiano adempiuto ai prescritti obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le somme di cui al terzo periodo sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208”.



TUF, relativi all'approvazione ed alla successiva pubblicazione del bilancio di esercizio/consolidato. Questa impostazione consentirebbe, tra l'altro, alle istituzioni competenti di fornire linee guida per porre rimedio alla scarsa chiarezza della formulazione della disciplina ed assicurare così un uniforme rispetto delle regole da parte dei soggetti interessati.

A conforto di detta interpretazione è stato altresì sostenuto che, qualora si applicasse la normativa già dai bilanci relativi all'anno 2017, le società di revisione si troverebbero a dover certificare tali bilanci, contenenti anche le informazioni sulle sovvenzioni, sulla base di un flusso informativo non già strutturato e organizzato ma predisposto solo ex post. Le società incaricate della revisione e certificazione del bilancio potrebbero lamentare in tal modo limitazioni nell'espressione di giudizio sui dati non provenienti da processi testati ed analizzati secondo quanto previsto dai principi di revisione di riferimento. I soggetti interessati hanno inoltre evidenziato gli elevatissimi costi (interni ed esterni) in termini di ricostruzione (ex post, naturalmente) dei dati e gli altissimi rischi di una ricostruzione erronea di questi stessi dati.

Quesito n. 3: Ambito di applicazione delle nullità previste dall'art. 1 comma 125 della L. 124/2017 in casi di mancata pubblicazione.

Il comma 125² introduce obblighi di pubblicità ulteriori rispetto a quelli già previsti dal D.Lgs. 33/2013, in capo a soggetti che possono essere classificati secondo due categorie principali:

1) associazioni di protezione ambientale, di tutela dei consumatori, Onlus e fondazioni, associazioni, in senso generico, che intrattengano rapporti economici con pubbliche amministrazioni, soggetti *ex art. 2 bis* D.Lgs. 33/2013 e società – ivi incluse quelle emittenti titoli in mercati regolamentati e le loro partecipate – controllate, direttamente o indirettamente, di diritto o di fatto da pubbliche amministrazioni ovvero a partecipazione pubblica (primo periodo);

2) imprese (secondo periodo).

Per le due categorie di operatori, il comma 125 prevede un diverso tipo di pubblicità: *i*) per la prima, la pubblicazione delle informazioni, entro il 28 febbraio di ogni anno, sul proprio sito o portale digitale; *ii*) per la seconda la pubblicazione degli importi percepiti nella propria nota integrativa al bilancio ordinario e, ove esistente, anche al consolidato.

² A fini di chiarezza espositiva e di lettura della norma, si riporta il testo del comma 125 suddiviso in periodi:
Periodo I: “*A decorrere dall'anno 2018, i soggetti di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, i soggetti di cui all'articolo 137 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, nonché le associazioni, le Onlus e le fondazioni che intrattengono rapporti economici con le pubbliche amministrazioni e con i soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nonché con società controllate di diritto o di fatto direttamente o indirettamente da pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate, e con società in partecipazione pubblica, ivi comprese quelle che emettono azioni quotate in mercati regolamentati e le società da loro partecipate, pubblicano entro il 28 febbraio di ogni anno, nei propri siti o portali digitali, le informazioni relative a sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque a vantaggi economici di qualunque genere ricevuti dalle medesime pubbliche amministrazioni e dai medesimi soggetti nell'anno precedente*”.

Periodo II: “*Le imprese che ricevono sovvenzioni, contributi, incarichi retribuiti e comunque vantaggi economici di qualunque genere dalle pubbliche amministrazioni e dai soggetti di cui al primo periodo sono tenute a pubblicare tali importi nella nota integrativa del bilancio di esercizio e nella nota integrativa dell'eventuale bilancio consolidato*”.

Periodo III: “*L'inosservanza di tale obbligo comporta la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi dalla data di cui al periodo precedente*”.



Il terzo periodo della norma in esame dispone che *“L’inosseranza di tale obbligo comporta la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi dalla data di cui al periodo precedente.”*

È necessario chiarire se tale sanzione sia o meno applicabile anche ai soggetti, non qualificabili come imprese, elencati nel primo periodo del comma 125.

È stato infatti sostenuto che l’applicazione della sanzione di restituzione dell’erogazione ai soggetti diversi dalle imprese non parrebbe in linea con il dato testuale della norma, poiché il terzo periodo del comma 125, che irroga la sanzione, è collocato dopo il periodo che impone l’obbligo pubblicitario a carico delle sole imprese e, nel determinare la data di decorrenza dei tre mesi per la restituzione, fa riferimento alla *“data di cui al periodo precedente”*. Sul piano sistematico inoltre la specifica sanzione della nullità potrebbe essere qualificata come disposizione eccezionale, con ciò precludendo la possibilità di una interpretazione a casi non espressamente previsti.

Si allegano i citati pareri espressi rispettivamente dalla competente struttura del Ministero del Lavoro in data Ministero del Lavoro con nota prot.n.34/2540 del 23/02/2018 e dalla Direzione Generale Direzione per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica

Il Capo di Gabinetto