

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Seconda

Adunanza di Sezione del 28 marzo 2018

NUMERO AFFARE 00374/2018

OGGETTO:

Ministero dello sviluppo economico.

Interpretazione dell'art. 1, commi da 125 a 129 della legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), recanti “*misure di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche*”. Richiesta di parere.

LA SEZIONE

Vista la nota n. 4767 del 27 febbraio 2018, a firma del Capo di gabinetto, con la quale il Ministero dello sviluppo economico ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Andrea Pannone;

Premesso e considerato.

1. La Sezione è investita dal Ministero richiedente di alcuni quesiti che, in seguito all'entrata in vigore delle nuove norme in materia di trasparenza nel sistema delle erogazioni pubbliche introdotte dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), vogliono in qualche modo rispondere alla serie di dubbi interpretativi che si sono generati tra gli operatori e i destinatari delle nuove misure, che, da parte loro, non hanno mancato di avanzare specifiche richieste di chiarimenti inerenti il regime temporale di applicazione delle norme e l'ambito oggettivo degli obblighi introdotti.

Parallelamente, dal punto di vista dell'individuazione delle specifiche competenze in capo alle Amministrazioni, è emersa, premette sempre il Ministero richiedente, che ha allegato alla richiesta di parere le note del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in data 23 febbraio 2018, prot. n. 34/2540 e del Ministero dello sviluppo economico, in data 13 febbraio 2018, n. 0062980, la tematica dell'individuazione dell'Autorità preposta al controllo circa il rispetto dei nuovi obblighi in materia di trasparenza, così come il coordinamento dei medesimi con le norme già vigenti.

2. Il primo quesito attiene all'individuazione dei soggetti competenti all'attuazione della norma ed ai correlati controlli.

L'Amministrazione avverte l'esigenza di chiarire l'ambito delle competenze inerenti l'interpretazione e le verifiche in merito agli obblighi posti dall'articolo 1, comma 125, della legge n. 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 125, nuovi rispetto a quelli imposti dal d.lgs. 33/2013, il dato normativo nulla 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).

2.1. La Sezione ritiene che, in assenza peraltro di qualsiasi interlocuzione con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), non debba farsi carico la predetta Autorità di ulteriori compiti specifici che il Legislatore non le ha abbia

esplicitamente attribuito (fatte salve le competenze generali di vigilanza e controllo applicabili anche alle fattispecie in questione).

Sembra, pertanto, alla Sezione che spetti in prima battuta alle singole Amministrazioni provvedere all'attuazione e al controllo delle erogazioni e delle attività indicate nelle norme in esame.

3. Con il secondo quesito, l'Amministrazione chiede al Consiglio di Stato 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 e trasparenza (con adempimenti da assicurare, secondo le forme prescritte, entro il 28 febbraio 2019), relativi appunto ai dati raccolti a decorrere dal 2018, secondo la prospettazione fornita invece dal Ministero del lavoro.

3.1. La Sezione ritiene che una piana lettura dell'articolo 11 delle "*Disposizioni sulla legge in generale*" (*Efficacia della legge nel tempo*) non possa lasciare dubbi di sorta.

La norma richiamata, com'è noto, dispone: "*La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo*". Orbene l'Amministrazione evidenzia che 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, con incombenze non indifferenti per le società di revisione.

3.2. La Sezione osserva che, oltre alle difficoltà di ordine pratico ed economico segnalate nella richiesta di parere, non possa non essere tutelata la riservatezza del soggetto che ha effettuato erogazioni dall'inizio dell'anno 2017 e fino all'entrata in vigore della legge, riservatezza che viene superata, sia pure per importi eccedenti una certa soglia, dalle norme in esame.

La legge può avere anche efficacia retroattiva, ma, a tali fini, doveva essere dettata una apposita e dettagliata disciplina transitoria.

In assenza di una disciplina al riguardo non può che convenirsi per l'introduzione degli obblighi dall'anno 2018, con pubblicazione entro il 28 febbraio 2019 dei relativi dati.

4. Il terzo quesito attiene all'ambito di applicazione delle nullità previste dell'art. 1, comma 125, della l. 124/2017 in caso di mancata pubblicazione.

Rileva, in particolare, l'Amministrazione richiedente che il comma 125 introduce obblighi di pubblicità, ulteriori rispetto a quelli già previsti dal d.lgs. n. 33/2013, in capo a soggetti che possono essere classificati secondo due categorie principali:

a) associazioni di protezione ambientale, di tutela dei consumatori, Onlus e fondazioni, associazioni, in senso generico, che intrattengano rapporti economici con pubbliche amministrazioni, et cetera (primo periodo);

b) 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.

Orbene, atteso che il terzo periodo della norma in esame dispone che *“L'inosservanza di tale obbligo comporta la restituzione delle somme ai soggetti eroganti entro tre mesi dalla data di cui al periodo precedente”*, risulta 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 sostenuto, infatti, 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 immediatamente 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.

4.1. La Sezione ritiene di dover aderire all'interpretazione proposta nella richiesta di parere, potendosi argomentare facendo leva anzitutto sulle diverse strutture e finalità dei soggetti indicati rispettivamente sotto le lettere a) e b). Tale differenza (che può sintetizzarsi nell'esistenza o meno di un fine di lucro) giustifica, se non impone, un trattamento differenziato.

Resta in ogni caso fermo che il tenore letterale della disposizione (sia pure strutturata in un unico comma complesso) depone chiaramente nel senso indicato dal Ministero.

P.Q.M.

Esprime il parere richiesto nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Andrea Pannone

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Robeto Mustafà