

Trasparenza delle erogazioni pubbliche: le novità del decreto crescita

Introduzione

Nell'articolo 35 del decreto legge n. 34/2019 ('decreto crescita'), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 2019, è introdotta una riformulazione della disciplina di trasparenza delle erogazioni pubbliche contenuta nell'articolo 1, commi 125-129 della legge n. 124/2017.

La preesistente normativa era stata analizzata nella circolare Assonime n. 5 del 22 febbraio 2019 e nel documento "L'informativa dei contributi da amministrazioni pubbliche o soggetti a queste equiparati" del Cndcec del 15 marzo 2019. Entrambi i documenti avevano evidenziato i problemi interpretativi ed applicativi generati dalla scarsa chiarezza del testo normativo, l'inadeguato coordinamento con le altre disposizioni vigenti e il carattere del tutto sproporzionato delle sanzioni previste in caso di inadempimento degli obblighi.

La riformulazione delle previsioni normative effettuata nel decreto crescita risponde alle preoccupazioni espresse e chiarisce in molti casi questioni importanti in una prospettiva di semplificazione e razionalizzazione della disciplina.

In questa nota congiunta, Assonime e Cndcec illustrano la struttura della disciplina delle erogazioni pubbliche come riformulata dal decreto crescita e le principali novità che riguardano, in particolare, l'ambito oggettivo di applicazione degli obblighi di trasparenza delle erogazioni ricevute e il regime sanzionatorio.

Struttura della disciplina

La nuova formulazione disciplina separatamente gli obblighi di trasparenza delle erogazioni ricevute a cui sono tenuti, da un lato, associazioni, fondazioni, onlus e cooperative sociali che svolgono attività a favore di stranieri di cui al decreto legislativo n. 286/1998 (nuovo comma 125) e dall'altro le imprese di cui all'articolo 2195 del codice civile (nuovo comma 125-bis). Il regime sanzionatorio è definito nei due successivi commi 125-ter e 125 quater.

La possibilità per i soggetti beneficiari delle erogazioni di adempiere l'obbligo facendo riferimento al Registro nazionale degli aiuti di Stato, che era stata introdotta dall'articolo 3-quater, comma 2, del decreto legge n. 135/2018 è ora contenuta nel nuovo comma 125-quinquies.

L'obbligo per le cooperative sociali che svolgono attività a favore di stranieri di pubblicare trimestralmente l'elenco dei soggetti a cui sono versate somme per lo svolgimento di servizi finalizzati ad attività di integrazione, assistenza e protezione sociale, che era stato introdotto dal decreto legge n. 113/2018, è ora collocato nel comma 125-sexies, in modo da distinguerlo più nettamente dal resto della disciplina.

Come nella formulazione originaria, il comma 126 è dedicato agli obblighi in capo agli enti e alle società controllate dalle amministrazioni dello Stato che effettuano erogazioni pubbliche e il comma 127 fissa la soglia di 10 000 euro, al di sotto della quale gli obblighi di cui ai commi 125, 125-bis e 126 non trovano applicazione. Restano invariati sia il comma 128, sulla trasparenza ai sensi dell'art. 26 del decreto legislativo n. 33/2013 quando il beneficiario fa parte di un gruppo, sia il comma 129 sull'assenza di oneri per la finanza pubblica.

Trasparenza delle erogazioni ricevute: ambito oggettivo di applicazione

La nuova normativa chiarisce l'insieme di vantaggi economici oggetto degli obblighi di trasparenza per associazioni, fondazioni, onlus, cooperative sociali e imprese.

Sia il comma 125 che il comma 125-bis indicano come oggetto degli obblighi di trasparenza le informazioni relative a sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, "non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria", effettivamente erogati dalle pubbliche amministrazioni nonché dai soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013 nell'esercizio finanziario precedente.

Viene quindi confermato che il beneficio economico ricevuto è oggetto dell'obbligo di trasparenza a prescindere dalla forma (sovvenzioni o altro) e dalla circostanza che sia in denaro o in natura (ad esempio, il vantaggio ottenuto dalla messa a disposizione del beneficiario di un edificio pubblico a titolo gratuito). Al tempo stesso, il nuovo testo contiene alcune precisazioni che risolvono i maggiori dubbi interpretativi generati dalla precedente formulazione.

La prima importante novità è che, per limitare gli obblighi di trasparenza a quanto effettivamente utile per mettere in luce possibili criticità nei rapporti tra soggetti pubblici, terzo settore e mondo delle imprese, sono esclusi dalla disciplina del comma 125 e del 125-bis i vantaggi ricevuti dal beneficiario sulla base di un regime generale (agevolazioni fiscali, contributi che vengono dati a tutti i soggetti che soddisfano determinate condizioni). La disciplina di trasparenza della legge n. 124/2017 viene quindi a concentrarsi sui rapporti bilaterali, in cui un dato soggetto riconducibile alla sfera pubblica attribuisce un vantaggio a un particolare soggetto del terzo settore o a una specifica impresa. Si tratta di un importante miglioramento, che rende gli obblighi di trasparenza meglio focalizzati.

La seconda novità consiste nel chiarire, in linea con l'interpretazione della circolare Assonime n. 5/2019 e del documento del CNDCEC, che gli obblighi di trasparenza non si applicano alle attribuzioni che costituiscono un corrispettivo per una prestazione svolta, una retribuzione per un incarico ricevuto oppure che sono dovute a titolo di risarcimento.

Provenienza delle erogazioni ricevute e criterio di contabilizzazione

La nuova formulazione dei commi 125 e 125-bis precisa che l'obbligo riguarda le somme "effettivamente erogate" ai beneficiari nell'esercizio finanziario precedente "dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dai soggetti di cui all'articolo 2-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33", che includono tra l'altro le società a controllo pubblico non quotate¹.

¹ In base all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

L'articolo 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013 prevede che la stessa disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica, in quanto compatibile, alle seguenti tipologie di soggetti:

a) enti pubblici economici e ordini professionali;

Mediante il riferimento alle somme ‘effettivamente erogate’ viene risolta un’altra incertezza interpretativa creata dalla previgente formulazione. La normativa precedente infatti faceva riferimento ai vantaggi “ricevuti”, lasciando il dubbio sul criterio di contabilizzazione da utilizzare. La nuova formulazione, utilizzando l’espressione “effettivamente erogate” indica chiaramente che la rendicontazione dovrà essere effettuata secondo il criterio per cassa. Per le eventuali erogazioni non in denaro, il criterio per cassa andrà inteso in senso sostanzialistico, riferendo il vantaggio economico all’esercizio in cui lo stesso è ricevuto. Per tale motivo, il vantaggio economico di natura non monetaria, ai fini di assolvimento del disposto della norma, è di competenza del periodo in cui lo stesso è fruito.

Ambito soggettivo di applicazione e modalità di pubblicazione delle informazioni

Il decreto crescita chiarisce che l’obbligo di pubblicazione delle informazioni rilevanti sui siti Internet o analoghi portali digitali, di cui al comma 125, vale non solo per le associazioni di tutela ambientale di cui all’articolo 13 della legge n. 349/1986, le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all’articolo 137 del Codice del consumo e, più in generale, per associazioni, fondazioni e ogni soggetto che abbia assunto la qualifica di Onlus, ma anche per le cooperative sociali che svolgono attività a favore degli stranieri di cui al decreto legislativo n. 286/1998.

Il termine entro il quale va adempiuto l’obbligo, che la disciplina precedente fissava al 28 febbraio, ora è fissato al 30 giugno di ogni anno.

Per quanto riguarda le imprese, il nuovo comma 125-bis indica che l’obbligo di pubblicare tutte le informazioni rilevanti nella nota integrativa del bilancio di esercizio

b) società a controllo pubblico come definite dall’art. 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo n. 175/2016, escluse le società quotate come definite dall’articolo 2, comma 1, lettera p), dello stesso decreto e le loro partecipate salvo che queste siano controllate o partecipate da pubbliche amministrazioni non per il tramite della società quotata;

c) associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato con bilancio superiore a 500.000 euro finanziati in modo maggioritario per almeno due esercizi su tre da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o componenti dell’organo di amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni.

Limitatamente ai dati e documenti inerenti all’attività di pubblico interesse la disciplina si applica in quanto compatibile anche alle società in partecipazione pubblica non di controllo, come definite nel decreto legislativo n. 175/2016 e alle associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato, con bilancio superiore a 500.000 euro, laddove questi soggetti esercitino funzioni amministrative oppure attività di produzione di beni e servizi a favore delle pubbliche amministrazioni o di gestione di servizi pubblici.

e dell'eventuale bilancio consolidato riguarda tutti i soggetti tenuti ad iscriversi al Registro delle imprese ai sensi dell'art. 2195 del codice civile. Tuttavia, le società che redigono il

bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'articolo 2435-bis del codice civile e i soggetti che comunque non sono tenuti alla redazione della nota integrativa assolvono l'obbligo di trasparenza mediante la pubblicazione delle informazioni sui propri siti internet, secondo modalità liberamente accessibili al pubblico o, in mancanza di questi ultimi, sui portali digitali delle associazioni di categoria di appartenenza. Occorre rilevare che il "chiarimento" del decreto crescita che include nel perimetro di applicazione della norma anche le imprese non tenute al deposito del bilancio comporta un onere amministrativo che appare eccessivo per realtà di ridotte dimensioni.

Quando la pubblicazione avviene nella nota integrativa, i tempi sono quelli dell'approvazione dei bilanci annuali. Quando invece le informazioni sono pubblicate sui siti internet, il termine per adempiere l'obbligo è il 30 giugno di ogni anno. La Relazione illustrativa e tecnica del decreto crescita chiarisce che la norma trova prima applicazione con i bilanci d'esercizio e consolidato relativi all'esercizio 2018 e che le imprese tenute alla pubblicazione sui siti internet o sui portali digitali sono tenute all'adempimento entro e non oltre il 30 giugno 2019.

Sanzioni

Altre importanti novità riguardano il regime sanzionatorio. Anzitutto il nuovo comma 125-ter precisa che l'inosservanza degli obblighi di trasparenza comporta sanzioni sia per i soggetti di cui al comma 125 (associazioni, fondazioni, onlus e cooperative sociali) sia per quelli di cui al comma 125-bis (imprese). Si tratta di una svolta rispetto alla precedente disciplina che, secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, escludeva l'applicazione di sanzioni in caso di mancato rispetto degli obblighi da parte dei soggetti caratterizzati dall'assenza del fine di lucro².

Inoltre, rispetto alla precedente formulazione che prevedeva come sanzione la restituzione delle somme ricevute, il nuovo comma 125-ter stabilisce che la sanzione in caso di inosservanza degli obblighi è pari all'1 per cento degli importi ricevuti, con un importo minimo di 2.000 euro. Solo qualora l'inosservanza perduri oppure il

² Consiglio di Stato, parere del 1° giugno 2018, n. 1149.

pagamento della sanzione non avvenga entro il termine fissato per l'ottemperanza, il comportamento è sanzionato con la restituzione integrale delle somme ricevute entro i successivi tre mesi.

Viene altresì chiarito che il soggetto competente ad irrogare la sanzione è l'amministrazione pubblica che ha erogato il beneficio o, in difetto, il prefetto del luogo ove ha sede il beneficiario.

Infine, il nuovo comma 125-ter fissa al 1° gennaio 2020 il termine a partire dal quale l'inosservanza degli obblighi comporta l'irrogazione della sanzione.