



Il Presidente

OMISSIS

Fascicolo n. 4931/2024

Oggetto: Richiesta di parere della Regione OMISSIS in merito alla trasparenza dei dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 con riferimento alle n. 130 IPAB della Regione (rif. prot. ANAC n. 124273 del 24.10.2024)

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto – con la quale è stato chiesto all'Autorità di chiarire gli obblighi di pubblicazione ex art. 22 d.lgs. n. 33/2013 in capo a OMISSIS con riferimento alle n. 130 IPAB della Regione OMISSIS - si rappresenta quanto segue.

Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) - inquadramento normativo

È bene ricordare che le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) nascono con la legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi), che ebbe l'obiettivo fondamentale di trasformare coattivamente le opere pie operanti sul territorio nazionale in enti pubblici, imponendo di conseguenza una uniformità dei criteri di funzionamento, della disciplina amministrativa e del sistema di controlli statali. La competenza in materia venne poi trasferita alle Regioni, in virtù del DPR 15 gennaio 1972, n. 9.

Successivamente la disciplina risalente alla Legge Crispi è stata abrogata con il d.lgs. n. 207/2001, recante *"Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328"* che dispone una nuova disciplina delle IPAB trasformate e riordinate in aziende pubbliche di servizi (Capo II) o in persone giuridiche di diritto privato (Capo III).

Molte regioni hanno quindi provveduto con proprie discipline al riordino del sistema delle IPAB nel proprio territorio, favorendone, in taluni casi, la privatizzazione.

Nella Regione OMISSIS, su cui insistono le IPAB qui in esame, invece non è stata approvata alcuna legislazione di riordino. Anzi il disegno di legge della Regione n. OMISSIS, recante OMISSIS, che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3) non ha ancora avuto seguito.

Sul punto la pronuncia della Corte costituzionale n. 135/2000 ha ribadito la necessità di un'organica riforma di tali Istituzioni in OMISSIS, non più idonee ad assolvere gli scopi di assistenza per cui sono state istituite.

I precedenti dell'Autorità sull'applicazione alle IPAB della normativa sulla prevenzione della corruzione

Ciò detto, si rammenta che ai fini dell'applicabilità della normativa sull'anticorruzione e sulla trasparenza alle IPAB l'Autorità si è in generale già espressa.

In particolare, con Comunicato del Presidente del 10 aprile 2015 è stato precisato che *"gli Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficenza (IPAB) sono da ritenersi enti pubblici regionali e, quindi, in considerazione di tale qualificazione, sono da ricomprendersi fra gli enti cui si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 33/2013. Laddove trasformati in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) tali soggetti restano comunque inclusi nel novero delle "aziende ed amministrazioni" di Regioni, Province e Comuni"*.

L'Autorità più di recente ha anche chiarito che per le ASP, nate dalla trasformazione delle ex IPAB, che hanno mantenuto la personalità di diritto pubblico, trova applicazione la disciplina in materia di trasparenza



dettata per le pubbliche amministrazioni, mentre per quelle che invece hanno deliberato la propria trasformazione in enti privati, è necessario verificare i requisiti previsti dall'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013 ai fini dell'assoggettabilità al regime in materia di trasparenza (Delibera n. 1134/2017).). Sul punto, si vedano anche FAQ n. 2.17 in materia di anticorruzione (sezione "Ambito soggettivo di applicazione l. 190/2012") e FAQ n. 22 in materia di trasparenza (sezione "Ambito soggettivo di applicazione della trasparenza a Società ed enti di diritto privato (art. 2 bis, d.lgs. 33/2013)").

Con orientamento n. 88/2014, è stato poi chiarito che le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB), ancora non trasformate, ai sensi del d.lgs. n. 207/2001, in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.S.P.) o in persone giuridiche di diritto privato (associazioni o fondazioni), che perseguono scopi di utilità sociale, sono da ricomprendersi nella categoria degli enti pubblici non economici di livello regionale, ai fini dell'applicazione della l. n. 190/2012 e dei decreti attuativi, tenuto conto che hanno personalità giuridica di diritto pubblico, svolgono funzioni amministrative e che sono riconosciuti ad amministrazioni pubbliche poteri di nomina dei componenti degli organi di cui sono composte. Per quanto riguarda, invece, le associazioni o le fondazioni, ai fini dell'applicabilità della l. n. 190/2012 e dei decreti attuativi, devono essere individuate caso per caso le caratteristiche, eventualmente, pubblicistiche dei suddetti enti». Per completezza, si ricorda che l'Autorità si è espressa sulla natura giuridica delle IPAB anche nel parere in funzione consultiva n. 15 del 19 aprile 2023 e nella Delibera n. 450/2019, quest'ultima relativa ad ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 di incarichi nelle IPAB.

La specifica questione prospettata nella richiesta di parere

La questione prospettata nella richiesta di parere concerne specificamente gli obblighi di pubblicazione dei dati di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 33/2013 relativi alle IPAB.

Tale disposizione prevede, per quanto di interesse in questa sede, un obbligo di pubblicazione dei dati degli enti pubblici istituiti, vigilati o finanziati dall'amministrazione nonché di quelli per i quali l'amministrazione abbia il potere di nomina degli amministratori dell'ente, come anche degli enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione, ossia sottoposti a controllo da parte di amministrazioni pubbliche oppure costituiti o vigilati da pubbliche amministrazioni nei quali siano a queste riconosciuti, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi.

Il comma 2 del medesimo articolo precisa nel dettaglio i dati da pubblicare per ciascuno degli enti.

Con riferimento alla Regione OMISSIS, nella stessa richiesta di parere è stato chiarito che le IPAB sono enti pubblici economici e dalla visione del sito istituzionale è emersa già la pubblicazione degli elenchi degli Enti Pubblici Vigilati del Dipartimento Famiglia e Politiche Sociali, con specifica indicazione che *"I dati si riferiscono alle II.PP.A.B (istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza)".*

Nella richiesta di parere è stato chiarito che la Regione OMISSIS esercita soltanto un controllo preventivo di legittimità su alcuni atti deliberativi delle IPAB e, specificatamente, su quelli relativi alle seguenti materie:

- bilancio preventivo e relative variazioni conto consuntivo;
- modifica di pianta organica e relativo regolamento;
- alienazione del patrimonio immobiliare delle Istituzioni;
- modifiche allo statuto.

Nonostante tale pubblicazione, la Regione ha rappresentato di:

- non esercitare alcun potere di controllo sulla attività gestionale degli Enti, né sui suoi organi di vertice;
- non avere alcun potere di nomina degli amministratori degli Enti;
- non detenere quote di partecipazione, anche minoritaria di tali Enti.



In realtà, a titolo meramente esemplificativo, è stato esaminato lo Statuto della OMISSIS (reperibile sul sito istituzionale), ente presente nell'elenco pubblicato dalla Regione, rilevando quanto segue:

- l'ente si prefigge lo scopo di offrire agli anziani, minori, disabili e/o dei nuclei familiari e a quanti vivono in stato di bisogno, di ambo i sessi, i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati previsti dalle leggi in materia
- Il Consiglio di amministrazione è composto da cinque membri, tra cui uno nominato dall'Assessore Regionale della Famiglia, ai sensi dell'art 6 della L.R. OMISSIS (art. 8 Statuto)
- Il CdA è costituito con Decreto dell'Assessore Regionale per gli EE.LL.

Per tale ente, quindi, è stabilita proprio da Statuto la nomina da parte dell'Assessore Regionale.

Ciò non fa altro che condurre alla conclusione che, per la corretta collocazione da parte della Regione OMISSIS delle IPAB tra i soggetti indicati al comma 1 dell'art. 22, non può che rilevare la specifica natura giuridica degli enti in questione.

Devono quindi richiamarsi le considerazioni già espresse nella parte che precede.

Pertanto, senza una verifica, caso per caso, negli atti costitutivi o negli statuti, nonché degli elementi che supportano l'esistenza del rapporto di costituzione/controllo/vigilanza, tali enti non possono ricondursi o essere esclusi, in via generale, dai soggetti privati dell'art. 22 del d.lgs. 33/2013. Tale verifica risulta essenziale anche ai fini del riscontro della sussistenza o meno del potere di nomina in capo alla Regione dei vertici e dei componenti degli organi.

Tale aspetto era già stato chiarito, con specifico riferimento agli enti di diritto privato sottoposti al controllo, nella FAQ in materia di trasparenza n. 4 (sezione riferita ai dati ex art. 22) secondo la quale *"tenuto [...] conto della eterogeneità degli enti di diritto privato sui quali le amministrazioni esercitano forme di controllo, rientra tra le competenze di ciascuna amministrazione individuare quali fattispecie non siano riconducibili alla categoria "enti di diritto privato in controllo dell'amministrazione"; di cui all'art. 22, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 33/2013, dandone adeguata motivazione"*.

Pertanto, pur dovendo tenere in debito conto che per le 130 IPAB la Regione ha rappresentato di esercitare comunque un controllo preventivo di legittimità su determinati atti, non pare possa ritenersi sussistente una regola di carattere generale tale da determinare la sussumibilità o meno delle IPAB nei soggetti di cui all'art. 22 del d.lgs. 33/2013. Invero, sarà cura dell'amministrazione regionale valutare la natura dei singoli enti, anche tenuto conto della possibile trasformazione delle IPAB e del riordino delle stesse, per valutare se sussistono i requisiti di cui all'art. 22 d.lgs. n. 33/2013.

Tanto premesso, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 28 novembre 2024, ha disposto la trasmissione delle suesposte considerazioni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente