



DELIBERA n. 468 del 16 giugno 2021

Oggetto

Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013): superamento della delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "*Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)*".

Riferimenti normativi

Articoli 26 e 27 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33
Articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241

Parole chiave

concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari - vantaggi economici - erogazioni non quantificabili in termini economici/monetari - prestazioni - natura assistenziale - servizi - criteri e modalità - provvedimenti

Massima

Al fine di garantire la trasparenza dell'attività, le amministrazioni pubblicano, ai sensi del comma 1 dell'art. 26, gli atti normativi, ovvero le leggi e i regolamenti, che enucleano i criteri e le modalità di assegnazione dei benefici nonché gli atti di carattere amministrativo generale adottati in attuazione di regolamenti o leggi, che riguardano sia i sussidi, gli indennizzi, i premi, i contributi volti ad accordare un vantaggio economico a persone fisiche ed enti pubblici e privati che le prestazioni relative a servizi pubblici, caratterizzate, per lo più, da finalità socio-assistenziali. In un'ottica di semplificazione, la pubblicazione di cui al comma 1 si può effettuare, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 33/2013, mediante collegamento ipertestuale ad altra sezione del sito in cui gli atti previsti dal citato comma 1 siano già eventualmente pubblicati.

Dato lo stretto collegamento tra l'art. 27 - che elenca gli elementi informativi essenziali che gli atti di concessione devono possedere - e la precisa quantificazione economica che il legislatore fissa, pari a euro mille nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario all'art. 26, co. 2, va esclusa la pubblicazione ai sensi del citato comma 2 degli atti di concessione riferiti a servizi o prestazioni non consistenti in erogazioni di denaro non direttamente e chiaramente quantificabili in termini economico-monetari.

Sono quindi oggetto di pubblicazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 26, solo gli atti con cui le amministrazioni e gli enti dispongono l'erogazione di vantaggi direttamente e chiaramente quantificabili in termini economico-monetari.

E' superato l'orientamento espresso dall'Autorità nelle delibere 59 del 15 luglio 2013 e 618 del 26 giugno 2019 per definire l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 26 comma 1 del d.lgs. 33/2013 secondo cui, nei casi in cui l'elemento prestazionale che costituisce l'oggetto della concessione di un vantaggio abbia un peso maggiore rispetto a minime forme di contributo della stessa, si tratta di prestazioni di servizi da non sottoporre a pubblicazione obbligatoria ai sensi degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013.

E' confermato l'orientamento dell'Autorità secondo cui sono da ritenersi escluse dall'applicazione degli artt. 26 e 27 d.lgs. 33/2013 le prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che rientrano nei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) connessi alla tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, tutelato dall'art. 32 Cost.



Spetta in ogni caso alle amministrazioni valutare se la tipologia di erogazioni da pubblicare si caratterizzi o meno per essere un aiuto finanziario nei termini sopra esposti.

Al fine di tutelare la riservatezza dei beneficiari, l'amministrazione è tenuta ad anonimizzare i dati identificativi degli stessi ove rivelatori di una condizione di disagio economico-sociale (comma 4 dell'art. 26). In tali ipotesi le amministrazioni possono valutare di pubblicare i dati in forma aggregata sulla base di criteri dalle stesse individuati che assicurino la più ampia conoscibilità dei sussidi concessi.

Vista

la legge 6 novembre 2012, n. 190 *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* e, in particolare, l'art. 1, co. 16, che considera le concessioni e le erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati come procedimenti amministrativi a rischio di corruzione;

Visto

il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* e, in particolare, gli artt. 26 *"Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati"* e 27 *"Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari"*;

Visto

il Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 recante *"Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"* e, in particolare, l'art. 3, *"Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo n. 33 del 2013 e inserimento dell'articolo 2-bis"* che ha inciso anche sull'ambito applicativo degli artt. 26 e 27, e l'art. 23 *"Modifiche all'articolo 26 del decreto legislativo n. 33 del 2013"*;

Vista

la delibera ANAC n. 59 del 15 luglio 2013 recante *"Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)"*;

Vista

la delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016 recante *"Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016"* e, in particolare, il § 1 sull'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013 e il § 5.7. sugli artt. 26 e 27 nonché l'Allegato 1) alla stessa delibera *"Elenco degli obblighi di pubblicazione"*;

Vista

la delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017 recante *"Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici"* e, in particolare, quanto precisato nell'Allegato 1) in merito all'applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013;

Vista

la delibera ANAC n. 618 del 26 giugno 2019 recante *"Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative" rilasciati nell'ambito del Progetto INPS "Home Care Premium 2017"*;



Vista

la nota prot. 45887/2019 con cui l'Ufficio Vigilanza Misure Anticorruzione (UVMAC) ha rilevato, tra l'altro, il ricorrere di irregolarità aventi carattere sistematico e/o la sussistenza di disfunzioni nell'attuazione della normativa di prevenzione della corruzione con particolare riferimento agli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui all'art. 12 della legge 241/1990 relativamente ai provvedimenti delle amministrazioni con cui si attribuiscono vantaggi economici;

Considerata

la diversa natura dei provvedimenti che le amministrazioni pubblicano ai sensi degli artt. 26 e 27 nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti istituzionali, riscontrata dall'Ufficio Vigilanza sugli Obblighi di Trasparenza (UVOT) nello svolgimento della propria attività di vigilanza;

Valutata

l'opportunità, alla luce delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. 97/2016 sull'ambito applicativo degli artt. 26 e 27 e degli indirizzi interpretativi espressi dall'Autorità nell'attività consultiva sull'applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, di intervenire con la presente delibera per superare la delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)" e la delibera numero 618 del 26 giugno 2019 recante "Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative" rilasciati nell'ambito del Progetto INPS "Home Care Premium 2017".

Vista

la decisione adottata dal Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza del 16.12.2020 di predisporre un atto a carattere generale al fine di fornire chiarimenti sull'applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013;

Vista

l'approvazione preliminare dello schema di delibera in oggetto e la decisione assunta dal Consiglio nell'adunanza del 16 marzo 2021 di sottoporla a consultazione pubblica per un periodo di trenta giorni al fine di acquisire da parte di tutti i soggetti interessati ogni ulteriore osservazione ed elemento utile per la versione definitiva della delibera;

Viste e considerate

le osservazioni pervenute,

Delibera

Considerato in fatto

L'Autorità ha ricevuto nel corso del 2020 alcune richieste di parere relative all'applicazione degli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013. Si tratta di richieste relative a specifiche tipologie di provvedimenti, alcuni dei quali emanati alla luce della emergenza da COVID-19, da parte delle amministrazioni e di altri soggetti privati egualmente tenuti alla trasparenza sull'attività di pubblico interesse da essi svolta.

A ciò si aggiunga che il d.lgs. 97/2016 recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" ha introdotto alcune modifiche al d.lgs. 33/2013. In particolare, il decreto ha inciso sull'ambito soggettivo di applicazione dell'intera disciplina sulla trasparenza nonché sul comma 3 dell'art. 26 facendo venir meno la responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile dei dirigenti per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio nei casi di omessa o incompleta pubblicazione dei provvedimenti di concessione di importo superiore a mille euro.



Le istanze di chiarimenti e le modifiche normative di cui si è detto hanno offerto all'Autorità l'occasione per rivisitare le considerazioni espresse con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013 nella delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "*Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)*". Tale delibera ha rappresentato il primo atto di carattere generale redatto da ANAC sull'applicazione delle citate norme.

Con il presente provvedimento, l'Autorità intende, pertanto, dare nuove indicazioni di carattere generale per l'applicazione della disciplina della trasparenza agli atti di concessione di benefici economici comunque denominati che sostituiscono gli orientamenti ad oggi espressi nella delibera 59/2013.

Considerato in diritto

1. Sull'ambito soggettivo di applicazione

L'ambito soggettivo di applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, alla luce delle modifiche apportate dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, è ora disciplinato dall'art. 2-bis del richiamato decreto n. 33/2013. Esso ricomprende, al comma 1, tra i destinatari delle citate disposizioni, tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità portuali, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

La norma impone l'applicazione della medesima disciplina sulla trasparenza prevista per le p.a., "*in quanto compatibile*", anche agli enti pubblici economici, agli ordini professionali, alle società in controllo pubblico, alle associazioni, fondazioni e gli enti di diritto privato con bilancio superiore a cinquecentomila euro, la cui attività sia finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni (art. 2-bis, co. 2, d.lgs. 33/2013).

Rientrano nell'ambito applicativo degli artt. 26 e 27 anche le società a partecipazione pubblica, le associazioni, le fondazioni e gli enti di diritto privato con bilancio superiore a cinquecentomila euro che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o gestione di servizi pubblici, tenuti ad applicare la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni "*in quanto compatibile*" e "*limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea*" (art. 2-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013).

Con riferimento ai soggetti elencati nei commi 2 e 3, si rammenta che l'Autorità ha già avuto modo di chiarire che il criterio della "compatibilità" va inteso come necessità di trovare adattamenti agli obblighi di pubblicazione in ragione delle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse tipologie di enti, e non in relazione alle peculiarità di ogni singolo ente (cfr. delibera 1310/2016, § 1.). Si ricorda, in ogni caso, che, con riferimento agli obblighi di pubblicazione indicati agli artt. 26 e 27, nell'Allegato 1) della delibera n. 1134/2017, l'Autorità ha precisato che essi trovano applicazione agli enti pubblici economici, alle società e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società a partecipazione pubblica e agli enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013.

2. Sull'ambito oggettivo di applicazione

L'ambito oggettivo di applicazione, ovvero quel che le amministrazioni sono tenute a pubblicare, è indicato sia all'art. 26 che all'art. 27 del d.lgs. 33/2013.

L'art. 26 disciplina due distinti obblighi di pubblicazione.

Il comma 1 dispone la pubblicazione degli atti con cui sono determinati i criteri e le modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Il comma 2 prevede, invece, la pubblicazione degli atti di concessione dei benefici superiori a mille euro nel corso dell'anno solare nei confronti di un unico beneficiario.



L'art. 27 precisa poi gli elementi informativi che devono necessariamente essere pubblicati. In particolare:

- a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario;
- b) l'importo del vantaggio economico elargito;
- c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione;
- d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo;
- e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario;
- f) il *link* al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato.

La pubblicazione, ai sensi dell'art. 26 co. 2, costituisce condizione di efficacia dei provvedimenti e, pertanto, deve avvenire tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del provvedimento.

L'obbligo di pubblicazione sussiste solo ove il totale dei contributi concessi a un medesimo beneficiario nel corso dell'anno solare sia superiore a mille euro. Il legislatore, al fine di evitare l'effetto di una trasparenza "opaca" determinata dalla numerosità dei dati pubblicati, ha, infatti, individuato una soglia di rilevanza economica degli atti da pubblicare ai sensi dell'art. 26, co. 2.

Alla luce delle richieste pervenute dalle amministrazioni e degli approfondimenti svolti, l'Autorità ritiene che l'ambito oggettivo di applicazione previsto nel comma 1 dell'art. 26 debba essere valutato in modo distinto rispetto a quello descritto nel comma 2 del medesimo articolo.

Tenuto conto di quanto sopra, nelle parti che seguono, ci si sofferma dapprima sul contenuto degli obblighi di pubblicazione degli atti di carattere generali indicati al comma 1 dell'art. 26, per poi esaminare gli obblighi di cui al secondo comma sulla pubblicazione dei singoli atti di concessione di importo superiore a mille euro.

a) Pubblicazione dei criteri e delle modalità di erogazione (art. 26, co. 1)

L'art. 26 rinvia - per la definizione del proprio ambito oggettivo di applicazione - all'art. 12 "*Provvedimenti attributivi di vantaggi economici*" della legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*".

L'art. 12 richiamato prevede che "*la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi*".

L'interpretazione che la giurisprudenza, amministrativa e contabile, ha dato nel tempo della locuzione "*vantaggio economico*" contenuta all'art. 12 della legge 241/1990 è stata quella di ritenere che si tratti di una attribuzione che migliora la situazione economica del destinatario senza che vi sia una controprestazione verso il concedente.

Nel descrivere le condizioni e i limiti afferenti l'erogazione dei contributi come sopra descritti, la giurisprudenza ha infatti osservato che l'art. 12 riveste carattere di principio generale dell'ordinamento giuridico e, in particolare, della materia che governa tutti i contributi pubblici (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 marzo 2015; Corte dei conti, Sez. contr. Veneto, parere n. 260/2016).

L'Autorità ha dovuto affrontare alcune incertezze interpretative legate proprio all'ampio contenuto della norma con riferimento a casi in cui è stato necessario valutare contributi del genere di quelli indicati nell'art. 26 disposti sotto forma di erogazioni di benefici di natura assistenziale in cui l'aspetto prestazionale appariva prevalente rispetto a quello economico-monetario.

Infatti, in alcune occasioni la stessa giurisprudenza ha osservato che vi sono punti di contatto - data la comune finalità di tutela delle fasce più deboli - tra la disciplina di cui all'art. 12 e quella relativa alla materia dei servizi sociali cui si applica la legge 8 novembre 2000, n. 328 recante "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" che, all'art. 22 "*Definizione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", elenca una serie di interventi che costituiscono livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi (cfr. Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo del Veneto, nel parere n. 260/2016).



Si pensi, ad esempio, alle prestazioni c.d. integrative, solitamente corrisposte, nell'ambito di progetti quali quello INPS "Home Care Premium", tramite *voucher* rilasciati in base al bisogno assistenziale e all'indicatore ISEE del beneficiario per l'acquisto obbligatorio di beni/servizi/prestazioni.

Si considerino anche le assegnazioni, a seguito della relativa procedura, di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) a canone sostenibile a cittadini con redditi bassi, in condizioni socio-economiche svantaggiate o in condizioni di disagio abitativo o anche le concessioni di beni immobili che fanno parte del patrimonio di una amministrazione. Tutte queste assegnazioni riconoscono un vantaggio in senso lato a coloro che ne fruiscono, sotto forma di agevolazione e di risparmio.

Si valuti, ancora, il c.d. sistema integrato di educazione e di istruzione mediante il quale i Comuni garantiscono a tutti i bambini, dalla nascita ai sei anni, pari opportunità di sviluppare le proprie potenzialità di relazione, autonomia, creatività e apprendimento secondo una procedura che li assegna, a seconda dell'età, agli asili nido e alle scuole di prima infanzia. Le assegnazioni riconoscono un vantaggio ai bambini e alle loro famiglie sotto forma di servizio educativo. Tale vantaggio sfugge, però, ad una quantificazione in termini prettamente economici.

La soluzione in passato adottata dall'Autorità è stata quella di scindere le erogazioni di denaro o di sussidi direttamente e chiaramente monetizzabili da quelle in cui è prevalente una prestazione, escludendo sicuramente le prestazioni sotto forma di beni e servizi erogate dal SSN. Questo ha comportato la verifica, caso per caso, delle singole fattispecie, al fine di valutare se si dovesse dare prevalenza al profilo dell'erogazione di denaro o a quello prestazionale.

L'Autorità ha ritenuto che, in tutti quei casi in cui l'elemento prestazionale che costituisce l'oggetto della concessione avesse un peso maggiore rispetto a minime forme di contributo della stessa, si trattasse di prestazioni di servizi da non sottoporre a pubblicazione obbligatoria ai sensi degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013. In questi casi, infatti, il valore del contributo si sostanzialmente in un servizio a favore di soggetti con determinati requisiti.

Tale opzione interpretativa, come meglio evidenziato nel prosieguo, è contenuta in alcuni atti adottati dall'Autorità. Così, nella Delibera numero 618 del 26 giugno 2019 "Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative", l'Autorità ha ritenuto che le prestazioni per finalità socio-assistenziale, che pure comportano un vantaggio per i beneficiari, non dovessero essere ricomprese nella categoria degli atti di concessione di vantaggi economici di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013.

Il ragionamento svolto dall'Autorità era incentrato sul fatto che l'elemento prestazionale, nel caso esaminato nella delibera richiamata, avesse un peso maggiore rispetto ad un eventuale ausilio il cui contenuto appariva assai limitato rispetto al valore effettivo della prestazione resa.

In altri termini, il *voucher* – tra l'altro di modesto importo – con cui le prestazioni c.d. integrative per finalità socio-assistenziale citate venivano erogate – non rappresentava tanto un contributo quanto una prestazione di servizio ovvero un contributo di carattere progettuale e personalizzato a favore di soggetti in possesso di alcuni specifici requisiti.

Di conseguenza, l'Autorità ha ritenuto che tale circostanza non fosse idonea a presupporre un obbligo di pubblicità come quello degli artt. 26 e 27.

In tutti i casi sopra riportati, come confermato dalla giurisprudenza richiamata a proposito dell'art. 12 della legge 241/1990, l'amministrazione non opera in assoluta libertà ma è tenuta a rispettare il fondamentale canone di uguaglianza tra cittadini/aspiranti beneficiari evitando ingiustificate discriminazioni, secondo criteri stabiliti nella normativa e negli atti dell'amministrazione. È proprio alla luce di tale principio di uguaglianza che va letta anche la *ratio* del comma 1 dell'art. 26 che è quella di dare trasparenza ai criteri che guidano la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei beneficiari, dell'imparzialità delle scelte, del buon andamento dell'azione amministrativa e del buon uso delle risorse pubbliche.

Rimangono escluse dall'applicazione degli artt. 26 e 27 d.lgs. 33/2013 le prestazioni del Servizio sanitario nazionale (SSN) in quanto Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Si tratta di servizi erogati alla collettività in forma



diretta e indiretta, connessi alla tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, tutelato dall'art. 32 Cost.

Tuttavia, in questa sede si rappresenta che l'Autorità, al fine di assicurare la trasparenza con riferimento anche a questa tipologia di prestazioni, ritiene che i criteri e le modalità di erogazione delle prestazioni del SSN possano ricevere adeguata pubblicità ai sensi di altre disposizioni del d.lgs. 33/2013.

In particolare, l'art. 32 "*Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati*" al comma 1 impone alle amministrazioni la pubblicazione della carta dei servizi o di un documento analogo ove sono indicati i livelli minimi di qualità dei servizi in termini di impegni assunti nei confronti degli utenti. In questa prospettiva è altamente auspicabile che le amministrazioni diano evidenza dei criteri e delle modalità delle prestazioni erogate per conto del SSN mediante la pubblicazione dei relativi dati nella carta dei servizi.

In aggiunta, occorre ricordare che i dati sui procedimenti amministrativi di erogazione di tali prestazioni devono essere pubblicati ai sensi dell'art. 35 "*Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati*" del d.lgs. 33/2013 (ad es. la descrizione del procedimento, il responsabile dello stesso, la modulistica da allegare all'istanza, il termine per la conclusione del procedimento).

Resta fermo che le amministrazioni possono valutare di pubblicare altri dati e informazioni relative alle prestazioni del SSN sotto la voce "dati ulteriori", ai sensi dell'art. 7-bis del d.lgs. 33/2013 nel rispetto della protezione dei dati personali eventualmente ivi presenti, previa anonimizzazione degli stessi (co. 3 dell'art. 7-bis del d.lgs. 33/2013).

Fatta tale precisazione per le prestazioni erogate dal SSN, occorre precisare che vanno pubblicati, ai sensi del comma 1 dell'art. 26, i criteri di distribuzione, non più – come in passato – solo degli aiuti e sovvenzioni consistenti in erogazioni di denaro, ma anche di qualsiasi tipologia di vantaggio economico derivante da prestazioni rese da enti pubblici, ivi inclusi quelli di natura assistenziale, che siano diverse e distinte dalle prestazioni del SSN. Le prestazioni di natura assistenziale, infatti, pur non avendo un valore chiaramente quantificabile in termini di controvalore monetario, consentono, comunque, un risparmio economico a favore del beneficiario.

Tale pubblicazione, ai sensi del comma 1 dell'art. 26, va attuata con riferimento sia agli atti normativi, leggi e regolamenti, che enucleano i criteri e le modalità di assegnazione dei benefici, che agli atti di carattere amministrativo generale redatti in attuazione delle previsioni regolamentari o di legge.

Del resto, la formulazione dell'art. 26 consente di ricomprendere nel novero degli atti da pubblicare sia gli atti normativi che quelli amministrativi di carattere generale, dato il generico riferimento a quegli "*atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni [..]*".

Come noto, gli atti amministrativi di carattere generale difettano del requisito dell'astrattezza e del carattere dell'innovatività, che sono invece propri degli atti normativi. Rientrano, ad esempio, nel novero degli atti amministrativi generali, il bando di gara o il bando di concorso, atto di una procedura di evidenza pubblica il primo, di un concorso pubblico, il secondo, con il quale viene resa nota l'esistenza della procedura stessa e se ne disciplina lo svolgimento.

In quanto atti amministrativi di rilevanza esterna, essi contengono ed attuano tutte le informazioni previste a livello generale e astratto dalla normativa di riferimento. Sulla base dei bandi/avvisi, una volta ultimata la procedura, viene stilata una graduatoria.

In questo senso, anche agli atti amministrativi generali va garantita la stessa trasparenza degli atti normativi ai sensi del comma 1 dell'art. 26.

Sulle modalità di pubblicazione di tali dati e sulla possibilità, in un'ottica di semplificazione, di pubblicarli mediante collegamento ipertestuale, si veda il § 4 *infra*.

Pertanto, risponde alla logica di garantire la trasparenza dell'attività dell'amministrazione, la previsione di pubblicare, ai sensi del comma 1 dell'art. 26, gli atti normativi, leggi e regolamenti, che declinano i criteri e le modalità di assegnazione dei benefici, così come gli atti di carattere amministrativo generale adottati in attuazione dei regolamenti o delle leggi, sia che essi riguardino sussidi, indennizzi, premi, contributi volti ad accordare un vantaggio economico a persone fisiche ed enti pubblici e privati, che prestazioni relative a servizi pubblici,



caratterizzate, per lo più, da finalità socio-assistenziali. In molti casi, come quello degli alloggi E.R.P. o dei servizi educativi per i più piccoli da ultimo citati, è la legge che di per sé detta una disciplina speciale e puntuale che regola le procedure di assegnazione, scandendone i passaggi, e che indica i criteri principali di individuazione dei beneficiari che, poi, ogni amministrazione declina nei propri bandi.

Alla luce di quanto esposto, deve pertanto ritenersi superato l'orientamento espresso in passato dall'Autorità per definire l'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 26 comma 1 del d.lgs. 33/2013 nelle citate Delibere numero 59 del 15 luglio 2013 recante "*Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)*" e numero 618 del 26 giugno 2019 recante "*Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative"*".

Giova da ultimo evidenziare che quella delle concessioni ed erogazioni di sovvenzioni di qualunque genere è area individuata dallo stesso legislatore come a rischio corruttivo (cfr. art. 1, co. 16, lett. c), l. 190/2012). E', infatti, una delle quattro aree espressamente individuate dalla legge, oltre a quella delle autorizzazioni e concessioni, procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi procedure di selezione del personale.

Ciò implica che le amministrazioni sono certamente tenute a presidiare tale area introducendo nei propri PTPCT misure volte a mitigare il rischio di fenomeni corruttivi. In questa prospettiva, l'Autorità auspica che le amministrazioni prevedano, per i procedimenti che attengono a quest'area, un'attività di monitoraggio periodico sul rispetto dei tempi procedurali secondo quanto previsto dall' art. 1, co. 28, della l. 190/2012. La misura consente di far emergere eventuali omissioni e anomalie nonché ritardi e/o interruzioni nella conclusione dei procedimenti che possono essere sintomatici di fenomeni di cattiva amministrazione.

Altre eventuali misure che le amministrazioni possono indicare nei propri PTPCT per presidiare l'area di rischio delle sovvenzioni possono consistere in: controlli incrociati con altre banche dati, al fine di verificare la corrispondenza e la veridicità dei dati pubblicati, oppure la trasparenza degli esiti del monitoraggio che le amministrazioni conducono.

Sotto questo ultimo profilo, stante l'assenza di un obbligo nella normativa vigente di pubblicare i risultati dell'attività di monitoraggio svolta, in una logica di piena trasparenza, si raccomanda alle amministrazioni di valutare la pubblicazione di tali dati come "*dati ulteriori*". Si rammenta che in tal caso esse pubblicano nella sottosezione di 1° livello "*Altri contenuti*" sotto-sezione di 2° livello "*Dati ulteriori*" della sezione "*Amministrazione Trasparente*" a cui si può fare un collegamento ipertestuale dalla stessa sezione in cui sono pubblicati i dati sulle sovvenzioni.

Considerata la delicatezza dell'area in esame per gli interessati, è di fondamentale importanza che le amministrazioni – con riguardo ai citati procedimenti di concessioni ed erogazioni di sovvenzioni di qualunque genere - diano piena attuazione agli obblighi previsti dall'art. 35 "*Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati*". In particolare, si ricorda di pubblicare, per ciascuna tipologia di procedimento, una serie di informazioni tra cui il nome del soggetto a cui è attribuito, in caso di inerzia, il potere sostitutivo, nonché le modalità per attivare tale potere, con indicazione dei recapiti telefonici e delle caselle di posta elettronica istituzionale (cfr. art. 35, co. 1, lett. m), d.lgs. 33/2013). Ciò consente di assicurare che i procedimenti, inclusi quelli in esame che comportano un esborso di risorse pubbliche, giungano sempre a conclusione, anche nei casi di assenza o di inerzia dei principali responsabili del procedimento.

b) Pubblicazione degli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari (art. 26, co. 2)

Diverso e peculiare ragionamento occorre, invece, fare in relazione ai dati da pubblicare ai sensi del comma 2 dell'art. 26.

Ad avviso dell'Autorità, con la norma in questione, il legislatore ha inteso fare riferimento ad un ambito più ristretto di atti di concessione di vantaggi economici rispetto a quelli previsti nel comma 1.



Tale disposizione va letta in stretto collegamento sia con l'art. 27 – che elenca gli elementi informativi essenziali che gli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati devono possedere – sia con la precisa quantificazione economica che il legislatore fissa, pari a euro mille nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario all'art. 26, co. 2.

Le erogazioni ai sensi del 2 comma dell'art. 26 devono, quindi, essere chiaramente e direttamente quantificabili in termini economico-monetari, dovendo sussistere la possibilità di verificare che abbiano un importo superiore a mille euro in un anno nei confronti dello stesso beneficiario. La pubblicazione degli atti di concessione di cui al comma 2 dell'art. 26 è condizione prevista ai fini di efficacia degli atti adottati.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 26 si devono considerare, quindi, tutti gli atti con cui le amministrazioni e gli enti dispongono l'erogazione di vantaggi in denaro. A titolo esemplificativo, devono ricomprendersi i sussidi (contributi economici di natura assistenziale), gli indennizzi (contributi economici solidali), i premi, i contributi volti ad incentivare una attività considerata di pubblico interesse, le sovvenzioni in senso stretto (ad esempio quelle finalizzate ad agevolare l'esercizio di attività imprenditoriali mediante l'erogazione o di contributi a fondo perduto o di finanziamenti a tasso agevolato).

Non si devono invece pubblicare, ai sensi di tale norma, gli atti di concessione riferiti a tutti i servizi o prestazioni non consistenti in erogazioni di denaro o di finanziamento non direttamente e chiaramente quantificabili in termini economico-monetari.

Sulle modalità di pubblicazione di tali dati e sulla possibilità, in un'ottica di semplificazione, di pubblicarli mediante collegamento ipertestuale, si veda il § 4 *infra*.

Con riguardo alle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza dei procedimenti di concessione di sovvenzioni, si richiama quanto precisato al § 2.a) *infra* circa l'opportunità di svolgere un'attività di monitoraggio periodico sul rispetto dei tempi procedurali e l'obbligo di dare attuazione a quanto disposto dall'art. 35, d.lgs. 33/2013, in particolare rispetto ai dati da rendere conoscibili sulla figura del titolare del potere sostitutivo in caso di inerzia del responsabile del procedimento.

2.1 Sulla tutela della riservatezza

Come già ricordato, nell'ottica di bilanciamento tra esigenze di pubblicità/trasparenza e riservatezza dei dati personali, quali diritti fondamentali e complementari, il comma 4 dell'art. 26 esclude la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione dei vantaggi economici di qualunque genere, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero al "disagio economico-sociale" degli interessati. In questi casi il legislatore ha effettuato a monte una valutazione circa la prevalenza del diritto alla riservatezza rispetto all'interesse, pur ugualmente importante, alla trasparenza.

Spetta quindi alle amministrazioni valutare se la tipologia di erogazioni da pubblicare si caratterizzi o meno per essere un aiuto finanziario di sostegno a quelle categorie di soggetti che si trovano nelle condizioni per le quali il comma 4 dell'art. 26 impone particolari tutela della riservatezza.

In questi casi, l'amministrazione è tenuta ad anonimizzare i dati identificativi dei beneficiari ove rivelatori di una condizione di disagio economico-sociale.

Rimane ferma anche la possibilità di pubblicare i dati in forma aggregata sulla base di criteri individuati dall'amministrazione che assicurino la più ampia conoscibilità dei sussidi concessi.

Si pensi, ad esempio, agli aiuti per la formazione universitaria, sotto forma di borse di studio, erogati dalle Regioni per offrire un sostegno economico per affrontare il percorso di studi o agli interventi finalizzati a contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. La circostanza per cui per beneficiare di una borsa di studio e/o di un sussidio per proseguire gli studi occorra soddisfare dei requisiti economici, oltre che di merito, impone l'adozione di particolari accortezze in termini di tutela della riservatezza dei destinatari. Spetta, quindi, all'amministrazione che pubblica i provvedimenti di concessione delle sovvenzioni in esame, tutelare i beneficiari anonimizzandone i nominativi in quanto, dai dati pubblicati, si possono facilmente ricavare informazioni sullo *status* di disagio economico degli interessati.



Simili considerazioni valgono poi per tutti quei sussidi a sostegno dei lavoratori, erogati dall'INPS per i lavoratori destinatari del regime generale di previdenza gestito dall'omonimo Ente e dalle singole Casse di previdenza private per i lavoratori autonomi, a causa dell'emergenza da Covid-19, come previste dai diversi d.l. succedutisi nel tempo durante la prima fase emergenziale (ad esempio decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, decreto Cura Italia, convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, decreto rilancio, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, e da ultimo, decreto legge "Agosto" del 14 agosto 2020, n. 104, convertito in L. 13 ottobre 2020, n. 126).

Trattandosi di erogazioni dirette in denaro, che la legge riconduce a situazioni di possibile disagio economico-sociale, si ritiene che spetti ai soggetti che erogano tali indennità l'obbligo di pubblicare gli atti in questione (cfr. § 4 *Sulle modalità di pubblicazione*), ove questi siano di importo superiore a mille euro, e altresì di valutare, per ogni tipologia di sussidio erogato, la necessità di applicazione del comma 4 dell'art. 26, motivando l'eventuale applicazione di tale comma.

3. Esempificazioni

Per una migliore comprensione degli orientamenti interpretativi illustrati riferiti ai commi 1 e 2 dell'art. 26 e degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici da pubblicare ai sensi dei commi richiamati, si riportano di seguito alcune esemplificazioni tratte dagli approfondimenti svolti dall'Autorità in relazione alle richieste di chiarimenti e di pareri di cui si è dato atto in premessa.

Concessioni di immobili pubblici

Gli atti di disposizione di immobili pubblici, ancorché non consistano in erogazioni di denaro o di sussidi direttamente e chiaramente monetizzabili, possono costituire un vantaggio di natura economica per i soggetti nei cui confronti sono effettuati. L'Autorità ritiene opportuno ricordare che possono configurarsi due diverse ipotesi di "disposizione" di immobili pubblici, ad ognuna delle quali corrisponde un diverso regime di pubblicazione degli atti.

Una prima ipotesi si ha nei casi in cui l'amministrazione decida con un atto dispositivo di carattere generale di assegnare un immobile del proprio patrimonio disponibile. I beni del patrimonio disponibile, come noto, sono assoggettati alle regole e agli schemi negoziali del diritto civile. In tali casi, l'amministrazione è tenuta a pubblicare ai sensi dell'art. 26, co. 1, l'atto di carattere generale che enuclea i criteri e le modalità di assegnazione degli immobili. Sono invece esclusi dalla pubblicazione, ai sensi del comma 2 dell'art. 26, i singoli atti/negozi con cui viene assegnato il bene medesimo.

La pubblicazione degli atti di concessione di un bene pubblico, del resto, non è più prevista dall'art. 23 d.lgs. 33/2013. Infatti, la norma, che inizialmente prevedeva l'obbligo di pubblicare i provvedimenti finali dei procedimenti di concessioni e autorizzazioni, è stata modificata dall'art. 22 del d.lgs. 97/2016. Quest'ultimo ha abrogato le disposizioni dell'art. 23 sulla pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti finali dei procedimenti tra l'altro relativi a autorizzazioni e concessioni. Pur in assenza di una previsione normativa, resta ferma la possibilità di esercitare il diritto di accesso civico generalizzato ai provvedimenti sopra indicati, ai sensi degli artt. 5, co. 2 e 5-bis del d.lgs. 33/2013 (cfr. sul punto delibera ANAC 1310/2016, § 5.5.).

Una seconda ipotesi si verifica quando il bene che l'amministrazione intende concedere rientri nel demanio o nel patrimonio indisponibile e sia servente alla prestazione di un servizio alla collettività. In simili ipotesi si configura una concessione di servizi. In questi casi, infatti, l'utilizzo del bene si estrinseca nell'esercizio di un servizio pubblico, in cui assume rilievo non solo la messa a disposizione del bene pubblico, dietro corresponsione di un canone, ma anche l'attività di gestione del concessionario. Le citate concessioni di servizi non rientrano nell'ambito di applicazione delle misure di trasparenza di cui agli artt. 26 e 27 ma sono invece riconducibili all'art. 37 "*Obblighi di pubblicazione concernenti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*" del d.lgs. 33/2013.

L'Autorità sul punto ha valutato il caso di una concessione di un bene (patrimonio forestale di un Comune) a fronte di una prestazione di servizi da parte del privato (servizio di vigilanza boschiva, servizio antincendi boschivi, manutenzione ordinaria e straordinaria della viabilità). In tale occasione si è *in primis* valutato che il riconoscimento al concessionario dello sfruttamento economico del bene consistesse nel ricavato della vendita del legname. In questo caso, il rapporto sinallagmatico tra l'ente concedente e il concessionario sotteso alla concessione del bene presuppone una prestazione di servizi da parte del privato che ha come contropartita, non un corrispettivo



costituito da un prezzo in danaro, ma il riconoscimento in suo favore di un diritto di sfruttare economicamente il bene (*utilitas*). L'Autorità ha quindi ritenuto che nel caso in esame si configurasse un appalto pubblico secondo la definizione fornita dall'art. 3, comma 1, lett. ii), d.lgs. n. 50/2016 e non una concessione di servizi, con conseguente applicazione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 50/2016 (cfr. delibera ANAC n. 25 del 17 gennaio 2019). In tale ipotesi, l'amministrazione avrebbe dovuto dare pubblicità del contratto d'appalto ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 33/2013 e non ai sensi degli artt. 26 e 27 del medesimo decreto.

In ogni caso, a prescindere dalla eventuale procedura di disposizione scelta, le amministrazioni sono tenute ad assicurare la trasparenza sugli immobili e sul loro patrimonio ai sensi dell'art. 30 "*Obblighi di pubblicazione concernenti i beni immobili e la gestione del patrimonio*" del d.lgs. 33/2013. La norma impone ad ogni amministrazione di rendere pubblico il patrimonio immobiliare a propria disposizione, posseduto in ragione di un titolo di proprietà o altro diritto reale di godimento o semplicemente detenuto, pubblicando le informazioni identificative degli immobili, rese sulla base dei dati catastali, nonché dei canoni di locazione o di affitto versati o percepiti. La disposizione è volta a consentire alla collettività di valutare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, anche patrimoniali, nel perseguimento delle funzioni istituzionali.

Le amministrazioni che pubblicano i dati sugli atti relativi agli immobili ai sensi degli artt. 30 o 37 d.lgs. 33/2013, laddove si configuri un appalto, possono assicurare anche un collegamento ipertestuale che, dalle sotto sezioni di primo livello "*Beni immobili e gestione del patrimonio*" e "*Bandi di gara e contratti*", rinvii alla sotto-sezione "*Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici*". Ciò consentirebbe di poter disporre di una visione più completa e integrata non solo dell'uso che viene fatto degli immobili di pertinenza di ogni ente ma anche dei vantaggi in senso ampio che ne derivano a soggetti terzi.

Prestazioni del SSN

Le prestazioni che il SSN garantisce alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità sono prestazioni previste dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) finalizzate a dare risposta ai bisogni di salute degli individui non autosufficienti, anziani, disabili, ai fini della gestione della cronicità e della prevenzione della disabilità.

Considerato che si tratta di prestazioni del SSN a tutela del diritto alla salute dei cittadini garantito dall'art. 32 Cost., le amministrazioni non sono tenute alla pubblicazione ai sensi degli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013 degli atti con cui sono definiti i criteri e le modalità di erogazione dei servizi. Per assicurare la trasparenza di tali dati, è altamente auspicabile che questi siano pubblicati nella carta dei servizi ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 33/2013. Altre informazioni relative alle prestazioni del SSN che non trovano specifica descrizione nelle carte dei servizi possono essere pubblicate come dati ulteriori ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3 d.lgs. 33/2013 nel rispetto della tutela dei dati personali eventualmente ivi contenuti (sulle prestazioni del SSN cfr. § 2.a) *supra*).

Progetti INPS "Home Care Premium"

Le prestazioni assistenziali rilasciate nell'ambito dei Progetti INPS "*Home Care Premium*" sono erogate – con il coinvolgimento degli Ambiti territoriali (ATS) o altri Enti pubblici che abbiano competenza a rendere i servizi di assistenza alla persona - a supporto di persone con disabilità tra i lavoratori e i pensionati del comparto pubblico. Sul punto occorre premettere che esistono due tipologie di prestazioni.

Le "*prestazioni integrative*", ovvero i servizi di assistenza alla persona, sono solitamente corrisposte tramite *voucher*, di importo variabile e rilasciate in base al bisogno assistenziale e all'indicatore ISEE del beneficiario. Si tratta di *ticket* spendibili per l'acquisto obbligatorio di beni/servizi/prestazioni, che si connotano nello specifico per attenersi a servizi o prestazioni rivolte alla domiciliarità, alla mobilità (trasporto, accompagnamento), ad interventi di sollievo per le famiglie, a centri diurni, a sostegno dell'inclusione scolastica o lavorativa, ad altri servizi non ben definiti, nonché alla fornitura di supporti, cioè di ausili, attrezzature e arredi personalizzati, adattamenti auto, interventi di eliminazione di barriere architettoniche, strumenti per la domotica.

Il sistema prevede l'erogazione dei servizi citati mediante *voucher* di importo variabile e ridotto, solitamente di gran lunga inferiori al tetto dei mille euro imposto dalla norma. Alla luce degli indirizzi interpretativi forniti nella presente delibera, tali prestazioni devono ritenersi erogazioni di benefici che – per il fatto di avere un valore direttamente quantificabile in termini economico-monetari – sono da assoggettare agli obblighi di pubblicazione dell'intero art. 26. Ne consegue che i soggetti erogatori pubblicano sul sito istituzionale sia i criteri ai quali si attengono nella attribuzione di tali contributi che i singoli provvedimenti attributivi (art. 26. co. 2 e art. 27). Tale seconda forma di



pubblicazione si applica solo ove il valore economico complessivo per anno solare per beneficiario sia superiore a mille euro.

Considerazioni non dissimili, con le dovute precisazioni, possono essere fatte per le “prestazione prevalenti”. Queste ultime, diversamente dalle prestazioni c.d. integrative, non sono erogate tramite *voucher* ma mediante un contributo economico diretto mensile in denaro da utilizzare quale rimborso delle spese sostenute. Si tratta, quindi, di erogazioni per le quali il beneficio è direttamente calcolato in termini monetari-economici e quindi da assoggettare sia alle previsioni del comma 1 che del comma 2 dell’art. 26. Gli interventi in questione, infatti, consistono in attribuzioni di denaro. Spetta quindi al soggetto che eroga tali somme pubblicare sia i criteri e le modalità di erogazione delle risorse (comma 1) che i provvedimenti di concessione degli stessi (comma 2 e art. 27).

Gli incentivi alla immissione in rete di biocarburanti: i CIC

I titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi energetici (CIC) sono rilasciati dal Gestore Servizi energetici (GSE) per incentivare la produzione di biocarburante e biometano, garantendo a coloro che hanno immesso più biocarburante rispetto alla propria quota minima, di venderli, ottenendo così dei guadagni.

Questi certificati (di valore economico pari ad € 375,00) possono essere oggetto di atti di disposizione da parte dei soggetti obbligati e dei produttori e sono altresì liberamente scambiabili e commerciabili durante tutto l’anno con possibili ricavi.

Dunque, trattandosi di incentivi con valore economico ben definito, nonché possibile fonte di ricavi in casi di vendita, i provvedimenti di concessione dei CIC vanno ricompresi nella categoria di “*sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici*” di cui all’art. 26 del d.lgs. 33/2013 in quanto accordano un vantaggio economico diretto a chi li detiene, con conseguente obbligo di pubblicazione, ove di importo complessivamente superiore a 1.000 euro annui per ogni beneficiario, ai sensi degli artt. 26 (commi 1 e 2) e 27.

Alloggi di edilizia residenziale pubblica

Gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) a canone sostenibile sono assegnati in locazione, a seguito della relativa procedura, a condizioni economiche favorevoli, a cittadini con redditi bassi o in condizioni socio-economiche svantaggiate o di disagio abitativo. La conoscibilità da parte di terzi del vantaggio conseguito, sotto forma di agevolazione e di risparmio, è in questi casi assicurata direttamente dalla stessa normativa di settore che scandisce i diversi passaggi della procedura di assegnazione, nel rispetto della tutela della riservatezza degli interessati.

È indubbio che le assegnazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica riconoscano un vantaggio in senso lato a coloro che ne fruiscono, sotto forma di agevolazione e di risparmio, anche se sfuggono ad una quantificazione in termini economici. Deve quindi ritenersi che queste agevolazioni sono sottoposte alle sole misure di trasparenza del comma 1 dell’art. 26. Le amministrazioni non sono invece tenute a pubblicare né gli atti previsti all’art. 26, co. 2 (atti della procedura di assegnazione con cui si individua il soggetto/soggetti beneficiari degli alloggi), né i dati indicati all’art. 27.

Pertanto, spetta alle amministrazioni (*rectius* ai comuni, che esercitano le funzioni in materia di assegnazione degli alloggi E.R.P.), pubblicare sia la normativa, ovvero le leggi e i regolamenti, che fissano i criteri e le modalità cui le procedure di assegnazione debbono conformarsi, sia gli atti di carattere amministrativo generale adottati in attuazione degli stessi. Ciò vale anche nel caso di atti di carattere amministrativo generale successivi rispetto a quelli riferiti alla prima assegnazione.

Si pensi, ad esempio, all’ipotesi in cui gli alloggi assegnati siano stati conferiti a soggetti che poi si rilevino, in un secondo momento, privi dei requisiti necessari (magari perché tali requisiti erano stati dichiarati falsamente nella domanda di partecipazione e poi verificati *ex post*) e che quindi sopraggiunga l’esigenza per l’amministrazione di renderli di nuovo disponibili e assegnabili agli aventi diritto.

O ancora, all’ipotesi in cui per gli alloggi assegnati l’amministrazione conceda un “diritto di riscatto” agli assegnatari, affinché essi ne acquisiscano la proprietà mediante l’esercizio di un’opzione di acquisto.

In tali ipotesi, la pubblicazione degli atti di carattere amministrativo generale, e non particolare, consente agli interessati di conoscere le decisioni che l’amministrazione intende adottare e conseguentemente di controllarne l’operato.



In un'ottica di semplificazione e di minor aggravio possibile degli oneri, qualora i criteri e le modalità siano contenuti nella normativa di settore, le amministrazioni possono assicurare la pubblicazione anche con un collegamento ipertestuale ad altra sezione del sito, o ad altro sito *web*, in cui la normativa è già pubblicata.

Analoghe modalità di pubblicazione tramite *link* possono valere anche per gli atti di carattere amministrativo generale, ove già pubblicati in altra parte del sito (v. *infra* § 4).

Servizi educativi comunali

Il c.d. servizio educativo integrato 0-6 ricomprende tutte quelle prestazioni a sostegno delle famiglie e dei minori erogati da istituzioni pubbliche o da imprese sociali private per i più piccoli e cioè, nello specifico, il servizio Nido e/o Spazio Bambini per i bambini da 0 a 3 anni, e la Scuola dell'infanzia per i bambini da 3 a 6 anni. Il Comune – ente competente all'erogazione dei servizi – fissa in un bando le caratteristiche del servizio, le modalità e i criteri per accedervi e pubblica, a procedura conclusa, le graduatorie definitive di assegnazione dei piccoli alle strutture, attribuendo punteggi in base alla data di acquisizione della domanda nonché agli altri requisiti del bando e tenendo altresì in considerazione le opzioni indicate dagli istanti nella domanda di iscrizione. Le assegnazioni ai servizi riconoscono un vantaggio in senso lato ai bambini (e alle famiglie che per loro ne fanno richiesta di ammissione), sotto forma di servizio educativo, anche se sfuggono ad una quantificazione in termini prettamente economici-monetari. Spetta quindi al soggetto che eroga tale servizio pubblicare solo i criteri e le modalità di erogazione (comma 1) e non anche – ai sensi dell'art. 26, co. 2 e dell'art. 27 – le graduatorie di assegnazione del beneficio.

Gli esoneri dalle tasse universitarie

Come noto, l'esonero dal pagamento delle tasse universitarie è un'agevolazione che consente a determinate categorie di studenti di poter essere esclusi (in tutto o in parte) dal versamento della tassa di iscrizione e dei contributi universitari in base a criteri quali: merito; reddito; invalidità.

Tali esoneri non si configurano come dirette erogazioni in denaro. È allo stesso tempo innegabile che essi riconoscono allo studente un vantaggio in termini di riduzione della retta universitaria, in alcuni casi anche del 100%, anche se sfuggono ad una quantificazione in termini prettamente economici-monetari. Ogni Ateneo pubblica sul suo sito ufficiale modalità, termini e documenti da presentare per essere esclusi dal pagamento delle tasse. In questo senso, la pubblicazione riguarda solo i criteri e le modalità di erogazione di tali agevolazioni, ai sensi dell'art. 26, comma 1, del d.lgs. 33/2013 e non anche – ai sensi dell'art. 26, co. 2 e dell'art. 27 – gli elenchi dei beneficiari. In un'ottica di massima trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche connesso al diritto allo studio, è rimessa alla valutazione degli Atenei la facoltà di pubblicare anche i dati previsti dall'art. 26, co. 2 e dell'art. 27, in forma aggregata, nel rispetto dei limiti imposti a tutela della riservatezza (comma 3 dell'art. 7-bis).

Redditi da lavoro

Costituiscono un'ipotesi di provvedimenti totalmente esclusi dall'applicazione degli artt. 26, 27 d.lgs. 33/2013 quegli importi che, seppur erogati da soggetti tenuti all'applicazione del d.lgs. 33/2013, sono assimilati ai redditi da lavoro (D.P.R. del 22/12/1986 n. 917 recante " *Approvazione del Testo Unico delle imposte sui redditi* ") e quindi non riconducibili alla categoria dei provvedimenti attributivi di vantaggi economici ai sensi dell'art. 12 della L. 241/1990.

4. Sulle modalità di pubblicazione

La pubblicazione deve avvenire a cura dell'amministrazione/ente effettivamente competente ad adottare il provvedimento di concessione finale.

Qualora l'amministrazione provveda a modificare o revocare un atto di concessione di vantaggi economici, le informazioni già pubblicate sul sito istituzionale non debbono essere sostituite ma soltanto integrate da apposita comunicazione in cui si dia atto delle avvenute modificazioni. Quanto alla modalità di pubblicazione dell'atto di modifica o revoca è opportuno che esso sia comunque collocato nella sezione AT, sotto-sezione di primo livello " *sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici* ", fermo restando che, ove già pubblicato in altra parte del sito, la pubblicazione potrà essere assicurata mediante collegamento ipertestuale. In ogni caso, ove dai dati pubblicati sia possibile ricavare informazioni sullo stato di salute e sulla situazione di disagio economico-sociale, l'amministrazione dovrà adottare le opportune cautele a tutela della riservatezza degli interessati ai sensi del comma 4 dell'art. 26.



Qualora il procedimento di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ausili finanziari e vantaggi economici coinvolga più amministrazioni, ad esempio, nel caso in cui i finanziamenti per sostenere gli interventi a favore di famiglie in difficoltà provengano da altro ente rispetto ad un Comune che svolge l'istruttoria, individua i soggetti beneficiari e predispone la determina di concessione, spetta al Comune assolvere agli obblighi di pubblicazione previsti dagli artt. 26 e 27. Ciò in quanto il Comune è effettivamente competente a decidere sull'attribuzione del contributo e ad adottare il provvedimento concessorio, considerato anche che, ai sensi del citato art. 26, co. 3, la pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia degli atti.

Nell'ipotesi in cui i soggetti beneficiari siano controllati di diritto o di fatto dalla stessa persona fisica o giuridica ovvero dagli stessi gruppi di persone fisiche o giuridiche, agli obblighi di pubblicazione imposti dagli artt. 26 e 27 si aggiunge anche quello di pubblicare i dati consolidati del gruppo.

Non rientrano invece tra i provvedimenti oggetto di pubblicazione gli atti contabili di impegno e di liquidazione con cui le sovvenzioni, i contributi, i sussidi e gli ausili vengono concessi (ad esempio, sono escluse le determinazioni con cui si dispone l'impegno di spesa delle misure da realizzare).

La pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 va effettuata nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sotto-sezione di primo livello "*Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici*", sotto-sezioni di secondo livello "*Criteri e modalità*" e "*Atti di concessione*" secondo quanto indicato nella delibera ANAC n. 1310/2016 (cfr. Allegato 1).

Con riguardo agli obblighi di cui all'art. 26, co. 1, qualora i criteri e le modalità per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari siano contenuti nella normativa di settore, si ritiene che vada pubblicata la normativa di riferimento e gli eventuali atti adottati dalle amministrazioni di declinazione di tali criteri. In un'ottica di semplificazione, le amministrazioni e gli enti tenuti possono adempiere a tale obbligo mediante un collegamento ipertestuale ad altra sezione del sito, o ad altro sito *web*, in cui è pubblicata la normativa contenente criteri e modalità di concessione delle erogazioni o i bandi o gli altri atti di maggiore declinazione dei contenuti. Si rammenta che già l'art. 9 del d.lgs. 33/2013 prevede che le amministrazioni possano utilizzare collegamenti ipertestuali in un'ottica di semplificazione degli adempimenti. Così facendo, possono essere evitate duplicazioni in tutti quei casi in cui tali atti risultano già pubblicati *online*. Resta fermo che dovrà essere assicurata la qualità della pubblicazione dei dati di cui all'art. 6 del d.lgs. 33/2013.

Con riferimento agli obblighi contenuti all'art. 26, co. 2 e all'art. 27, la pubblicazione degli atti, documenti e informazioni sopra identificati è organizzata in un unico elenco per ogni anno. L'elenco può anche prevedere collegamenti che rinviando alle pagine *web* in cui sono pubblicati i provvedimenti finali. Tale elenco deve poi essere pubblicato nella sezione «*Amministrazione trasparente*» nel sito istituzionale dell'amministrazione/ente secondo modalità di facile consultazione, in formato tabellare aperto in modo che ne sia consentita l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, in conformità a quanto previsto all'art. 7 del d.lgs. 33/2013 (art. 27, co. 3).

Laddove i dati di cui al comma 2 risultino già pubblicati sotto forma di elenco in altro sito, le amministrazioni possono assolvere all'obbligo di pubblicazione con un collegamento ipertestuale, assicurando la qualità delle informazioni di cui all'art. 6.

Ulteriore profilo è quello che attiene alla durata della pubblicazione. Come noto, l'art. 8 del d.lgs. n. 33/2013 impone che i dati del d.lgs. 33/2013 – e quindi anche quelli ai sensi degli artt. 26, 27, salvo specifiche eccezioni espressamente previste – siano pubblicati per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti. Il *dies a quo* per computare il periodo indicato dalla legge – e anche ai fini del monitoraggio periodico sul rispetto dei tempi – è, ai sensi dell'art. 26, co. 1, la data di pubblicazione gli atti di determinazione dei criteri e delle modalità e, ai sensi del comma 2, quella di pubblicazione dei provvedimenti di concessione. In ogni caso si rammenta che l'atto deve restare pubblicato finché ne durano gli effetti. Decorsi detti termini, i relativi dati e documenti sono accessibili ai sensi dell'articolo 5.



Per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, il legislatore ha confermato l'istituto dell'accesso civico c.d. semplice. Tale strumento consente – come noto - di ottenere la corretta pubblicazione dei dati rilevanti *ex lege*, da pubblicare all'interno della sezione "Amministrazione trasparente". Tale previsione è conforme all'art. 5 del d.lgs. 33/2013, modificato dall'art. 6 del d.lgs. 97/2016, che è chiaro nel riconoscere a chiunque "il diritto di richiedere alle Amministrazioni documenti, informazioni o dati per i quali è prevista la pubblicazione obbligatoria, nei casi in cui gli stessi non siano stati pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale (accesso civico "semplice)".

Per tutti quegli atti, invece, per i quali la pubblicazione non è doverosa, vale la regola generale secondo cui la trasparenza è assicurata, oltre che, ove ne ricorrano i presupposti, dall'accesso documentale di cui alla legge 241/1990, mediante l'accesso civico c.d. generalizzato ai sensi dell'art. 5, co. 2, del d.lgs. 33/2013. L'accesso civico generalizzato garantisce infatti a chiunque il diritto di accedere ai dati e ai documenti posseduti dalle pubbliche amministrazioni, ma non oggetto di pubblicazione obbligatoria, purché nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti di cui all'art. 5-bis del citato decreto.

5. Sui profili di responsabilità

Alla mancata pubblicazione di quanto prevede l'art. 26 - sia nell'ipotesi di mancata pubblicazione degli atti di determinazione dei criteri (comma 1) che dei provvedimenti di concessione delle sovvenzioni, dei contributi e dei sussidi (comma 2) – si applica la norma generale in tema di responsabilità per violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 46, co. 1, del d.lgs. 33/2013.

Ai sensi di tale norma, l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis (*id est* decurtazione dal 30 al 60 per cento dell'indennità di risultato), ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili. Il responsabile non risponde dell'inadempimento se prova che esso è dipeso da causa a lui non imputabile.

Giova ricordare che il responsabile della mancata pubblicazione è il soggetto individuato come tale nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Il Piano triennale di ogni amministrazione o ente deve infatti contenere una sezione dedicata alla trasparenza, impostata come atto fondamentale, nella quale vanno indicati i nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione. Solo in mancanza di tale indicazione, si considera, in ultima istanza, responsabile della pubblicazione lo stesso RPCT (cfr. sul punto PNA 2019/2021, Parte I, § 2 e Parte III, § 4.3).

Le dinamiche di accertamento delle ragioni del mancato adempimento ai sensi delle sopra citate norme restano, in ogni caso, interne ad ogni amministrazione e rimesse al sistema di monitoraggio interno sulla pubblicazione dati. Esse trovano il presupposto giuridico negli art. 43 del d.lgs. 33/2013 nella misura in cui il RPCT segnala all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità (art. 43, co. 1 e 5).

In questa prospettiva, che attiene ai poteri dell'amministrazione di controllare la corretta attuazione degli obblighi in parola, l'Autorità ricorda l'importanza – in chiave di semplificazione - dell'adozione da parte delle amministrazioni di meccanismi e sistemi di informatizzazione della procedura di pubblicazione. La digitalizzazione di molti processi consente infatti di ridurre le attività non tracciabili e di garantire il coordinamento delle attività di monitoraggio sulla trasparenza con il sistema dei controlli interni. Allo stesso tempo, si raccomanda l'effettuazione di controlli, anche a campione, sulla corretta attuazione degli obblighi di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013.

Quanto invece ai compiti posti in capo all'Autorità rispetto agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27, qui in discussione, in via generale, spetta all'Autorità, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 33/2013, il controllo sull'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ivi inclusi, quindi, quelli indicati agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013.



Alle sole ipotesi di mancata, incompleta o ritardata pubblicazione del comma 2 dell'art. 26 va inoltre ricondotta la specifica tutela del terzo contemplata dal comma 3 dell'art. 26 secondo cui il destinatario della prevista concessione o attribuzione, e chiunque altro abbia interesse, può rilevare la mancata pubblicazione dei provvedimenti di concessione dei benefici, anche al fine di agire in giudizio per il risarcimento dei danni da ritardo subiti ove integrate le condizioni dell'art. 30 d.lgs. 104/2010 (cpa).

6. Disciplina transitoria

In ragione del carattere di novità dei contenuti della presente delibera, le amministrazioni e gli altri enti tenuti si adeguano alle nuove indicazioni assicurando:

- a) gradualmente, entro il 31.12.2021, la pubblicazione completa dei dati di cui agli artt. 26 e 27, secondo il nuovo orientamento, per tutte le erogazioni concesse dopo l'entrata in vigore della presente delibera;
- b) a regime, dal 1° gennaio 2022, la pubblicazione ordinaria e tempestiva di tutte le erogazioni concesse a decorrere da quella data.

La presente delibera entra in vigore dal giorno della pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità.

A decorrere da tale termine si intendono superate la delibera numero 59 del 15 luglio 2013 recante "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)" e la numero 618 del 26 giugno 2019 recante "Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative" rilasciati nell'ambito del Progetto INPS "Home Care Premium 2017".

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 23 giugno 2021

Per il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente