

## Dichiarazioni patrimoniali e reddituali dei dirigenti in sanità: come rivedere la norma per ridurre la burocrazia inutile

Uno degli strumenti per favorire l'integrità dell'operato della Pubblica Amministrazione è la trasparenza degli atti e del suo operato. Così come anche riconosciuto dalla Corte Costituzionale pubblicità e trasparenza trovano infatti riferimento nella Costituzione in quanto corollario del principio democratico (art. 1 Cost.) e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97).

Trasparenza che tuttavia non sempre consente di raggiungere i risultati sperati. Se vi sono misure di pubblicazione dei dati che certamente possono portare ad un reale beneficio per la collettività, come le pubblicazioni dei rapporti di interesse con le industrie farmaceutiche e biomedicali (il cosiddetto "sunshine act", in corso di approvazione in Parlamento), altre invece hanno creato sin dalla loro introduzione forti dubbi sulla loro reale efficacia. Fra queste ultime vi è certamente la pubblicazione delle informazioni patrimoniali e reddituali da parte di tutti i dirigenti.

Sin dal 1982 i titolari di cariche eletive hanno dovuto depositare e poi pubblicare la loro situazione patrimoniale e reddituale e dal 2013 con il d.lgs. 33 tale normativa è stata estesa anche ai dirigenti della PA. Tuttavia sono ormai 6 anni che si trascina questa discussione, che a tutt'oggi non è ancora conclusa. E la stessa Corte Costituzionale ne ha auspicato una ulteriore revisione normativa.

L'ultima puntata della vicenda è la delibera ANAC n. 586 del 26 giugno 2019 che va ad interpretare la sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019. In questi 6 anni si sono versati fiumi di inchiostro su questo argomento e spese molte energie da parte delle singole amministrazioni e dei singoli dirigenti nel cercare di adempiere a quanto previsto

dalla norma. Il **punto conteso**, riguarda l'applicazione della lettera f del comma 1 ai dirigenti pubblici, in sostanza la **pubblicazione della situazione patrimoniale e reddituale dei dirigenti**. Uno fra i punti sollevati che ha creato maggiori anticorpi nei professionisti coinvolti, ha riguardato il fatto che la PA nel suo insieme già dispone di tali informazioni.

Dal punto di vista di chi ha lavorato su questi temi sin dal 2013, anno di prima applicazione della normativa anticorruzione, il problema di fondo riguarda la **totale inefficacia della raccolta e pubblicazione di queste informazioni**. Tenendo conto che tale raccolta, oltre che creare burocrazia inutile, crea un costante clima di sfiducia nello strumento dell'anticorruzione, essendo tali informazioni già pienamente disponibili da parte delle singole PA. E soprattutto disponibili con un livello di precisione decisamente superiore rispetto a quanto può essere riportato da un dirigente (si pensi alle informazioni sul proprio patrimonio).

Quindi la proposta della nostra associazione è quella di sgombrare il campo da pubblicazioni e dichiarazioni inutili da parte dei dirigenti e invece rendere obbligatori i controlli sulle informazioni contenute in questi documenti. Tali controlli permetterebbero di tutelare realmente il principio del buon andamento dell'amministrazione, cosa che di fatto non avviene con la sola trasparenza delle stesse.

La proposta di revisione normativa sarebbe legata a tre aspetti:

1. Modificare il comma 3 dell'art. 41 del d. dlgs. 33/2013 con il seguente testo

*“Ai componenti della direzione generale degli enti del servizio sanitario nazionale si applicano gli obblighi di pubblicazione previsti per i dirigenti di cui ai commi 3 e 4 dell’art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, mentre agli altri dirigenti di cui al comma 2 del presente articolo si applicano gli obblighi di pubblicazione previsti per i dirigenti di prima e seconda fascia delle amministrazioni statali di cui all’art. 23 del medesimo decreto legislativo.*

*Tra i compensi di qualsiasi natura di cui alla lett. c del comma 1 dell’art. 14, sono ricompresi anche quelli derivanti da prestazioni professionali svolte in regime intramurario.”*

2. la garanzia ad ogni Responsabile per la Prevenzione della Corruzione dell’accesso gratuito alle banche dati disponibili delle diverse pubbliche amministrazioni (Anagrafe Tributaria Nazionale, Anagrafe Catasto Nazionale, Camere Commercio Motorizzazione Civile, ACI, INPS).
3. l’obbligo per tutte le PA ad effettuare e pubblicare i controlli sulle posizioni reddituali e patrimoniali dei dirigenti, individuati in funzione del rischio di corruzione, pubblicandone in forma aggregata i risultati. (questo obbligo si collegherebbe ai controlli previsti dalla L.662/96 nonché all’art. 13 c.3 del dpr 62/2013).

### Cosa dicono Corte Costituzionale e ANAC

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'**incostituzionalità**, per violazione del principio di ragionevolezza e di egualianza, dell’art. 14, co. 1-bis, d.lgs. 33/2013, “nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all’art. 14, comma 1, lettera f) (patrimoniali e reddituali), anche per tutti i

*titolari di incarichi dirigenziali, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall’art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001”.*

In sostanza la Corte ha detto che la compressione del diritto alla riservatezza dei dati personali, che avviene con la pubblicazione dei patrimoni e della situazione reddituale, è inutile perché non produce un livello tale di trasparenza da prevenire il fenomeno corruttivo. Quello che tutti avevano pensato sin dall’inizio.

Il ragionamento svolto dalla Corte si inquadra nell’ottica di un **bilanciamento tra interessi contrapposti** e di analoga rilevanza costituzionale. Nel merito della pronuncia viene evidenziato che la disciplina legislativa censurata opera su un terreno nel quale *risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali*”, vale a dire, da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all’intangibilità della sfera privata, tutelato sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, dall’altra, i principi di pubblicità e trasparenza, riferiti, quale corollario del principio democratico, al buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte ha operato un bilanciamento tra i due diritti fondamentali avvalendosi del test di proporzionalità. In relazione al bilanciamento tra il diritto alla riservatezza dei dati personali e i principi di pubblicità e trasparenza, **l’art. 14, co. 1, lett. f) non risulterebbe conforme al principio di proporzionalità**, in quanto alla compressione del primo non corrisponde un incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini alla trasparenza e alla corretta informazione, né l’interesse pubblico alla prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi. La Corte ha ritenuto, infatti, che la conoscenza del complesso delle informazioni e dei dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella

documentazione oggetto di pubblicazione, per come è formulata la norma rivolta in modo indiscriminato a tutti i dirigenti pubblici, non appare né necessaria né proporzionata rispetto alle finalità perseguitate dalla legislazione sulla trasparenza.

Per la Corte la norma censurata **omette infatti di fare una graduazione degli obblighi di pubblicazione** in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti. Secondo la Corte il livello di potere decisionale o gestionale degli incarichi influenza la gravità del rischio corruttivo quanto le conseguenti necessità di trasparenza ed informazione dei dati

La Corte d'altro canto ha riconosciuto come sia fondamentale “assicurare, allo stato, un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa, in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata”, e in attesa dell'auspicato nuovo intervento del legislatore, ha ritenuto di indicare, in via provvisoria, nell'art. 19, co. 3 e 4, del d.lgs. 165/2001, recante “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, un parametro normativo per operare in via interpretativa quella graduazione nell'individuazione degli incarichi dirigenziali.

L'art. 19 del d.lgs. 165/2001 individua due fattispecie che di fatto tagliano fuori la maggior parte dei dirigenti della sanità: quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4) la cui posizione e i cui compiti - propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa - di elevatissimo rilievo. Tali caratteristiche rendono “non irragionevole” il mantenimento in capo agli stessi della

trasparenza dei dati reddituali e patrimoniali di cui all'art. 14, co. 1, lett. f).

Ad avviso della Corte, inoltre, le competenze spettanti ai dirigenti di cui all'art. 19, co. 3 e 4, del d.lgs. 165/2001, rendono manifesto il collegamento sussistente tra la loro attività e quella degli organi di decisione politica con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente.

Quindi nell'ipotesi in cui si reputasse tale misura di trasparenza efficace (come previsto da ANAC nella delibera 586) ogni amministrazione dovrebbe fare una graduazione e andare a valutare quali posizioni hanno “compiti - propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa - di elevatissimo rilievo”.

Va registrata anche la **poca utilità di pubblicare un apposito atto organizzativo** con l'indicazione dei dirigenti che devono pubblicare i dati patrimoniali e reddituali – pubblicazione richiesta da ANAC. Sarebbe sufficiente, qualora si volessero evidenziare tali strutture o dirigenti prevedere una loro indicazione nel Piano Anticorruzione approvato ogni anno. Questo comunque consentirebbe ad ANAC di svolgere la propria attività di vigilanza.

In ambito sanitario secondo ANAC la pubblicazione patrimoniale e reddituale andrebbe fatta per direttore generale, sanitario, amministrativo, strutture complesse e capi dipartimento, e non per le strutture semplici (come invece previsto dall'art. 41 del d.lgs.33/2013). Ma se il criterio deve essere quello espresso dalla Corte Costituzionale di un elevatissimo rilievo in termini di compiti propositivi, organizzativi, di gestione di risorse umane, strumentali e di spesa appare evidente come solo al Direttore generale e al consiglio di direzione/direzione strategica

sia applicabile tale previsione. Nessuno degli altri dirigenti ha di fatto il potere di gestire in autonomia risorse di “elevatissimo rilievo”.

Occorrerebbe comprendere la ratio circa l'utilizzo di queste informazioni. Nessuno si preoccupa dal punto di vista normativo del vero utilizzo che si potrebbe fare di queste informazioni, ossia impostare un sistema di **controlli** da effettuare sui patrimoni e sui redditi dei dirigenti. Controlli che possono essere effettuati semplicemente con l'accesso alle banche dati della Camera di Commercio, dell'Anagrafe Tributaria Nazionale, dell'Anagrafe Catasto Nazionale, della

Motorizzazione Civile, dell'ACI e dell'INPS. Accesso che è obbligatorio alle singole PA per essere adempienti ad es. a quanto previsto dalla norma sull'antiriciclaggio.

Riteniamo che la nostra proposta metterebbe fine a sei anni di polemiche per una misura di prevenzione della corruzione inutile e inefficace, lasciando spazio ad una anticorruzione di sostanza e non solo di facciata.

## **Il direttivo AIIS**

# La normativa oggetto di analisi

## (con le modifiche proposte in rosso)

### DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33

#### Art. 14 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali

1. Con riferimento ai titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale, lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicano i seguenti documenti ed informazioni:
  - a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
  - b) il curriculum;
  - c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;
  - d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
  - e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
  - f) le dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonchè le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7.
- 1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. (9))

1-ter. Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.

#### Nuovo

1-quater. Ogni Responsabile per la Prevenzione della Corruzione ha accesso gratuito alle banche dati disponibili delle diverse pubbliche amministrazioni (Anagrafe Tributaria Nazionale, Anagrafe Catasto Nazionale, Camere Commercio Motorizzazione Civile, ACI, INPS). Tutte le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad effettuare e pubblicare i controlli sulle posizioni reddituali e patrimoniali dei dirigenti, individuati in funzione del rischio di corruzione, pubblicandone in forma aggregata i risultati.

#### Art. 15 ((Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza))

1. ((Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis e fermi restando gli obblighi)) di comunicazione di cui all'articolo 17, comma 22, della legge 15 maggio 1997, n. 127, le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi (...) di collaborazione o consulenza:
  - a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;
  - b) il curriculum vitae;
  - c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarita' di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attivita' professionali;
  - d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto (...) di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.
2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi (...) di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali e' previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonche' la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. Le amministrazioni pubblicano e mantengono aggiornati sui rispettivi siti istituzionali gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Il Dipartimento della funzione pubblica consente la consultazione, anche per nominativo, dei dati di cui al presente comma.
3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilita' del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrono le condizioni di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.
4. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati cui ai commi 1 e 2 entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico.
5. ((COMMA ABROGATO DAL D.LGS. 25 MAGGIO 2016, N. 97)).

#### Art. 41 Trasparenza del servizio sanitario nazionale

1. Le amministrazioni e gli enti del servizio sanitario nazionale, dei servizi sanitari regionali, ivi comprese le aziende sanitarie territoriali ed ospedaliere, le agenzie e gli altri enti ed organismi pubblici che svolgono attività di programmazione e fornitura dei servizi sanitari, sono tenute all'adempimento di tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente.

((1-bis. Le amministrazioni di cui al comma 1 pubblicano altresì, nei loro siti istituzionali, i dati relativi a tutte le spese e a tutti i pagamenti effettuati, distinti per tipologia di lavoro, bene o servizio, e ne permettono la consultazione, in forma sintetica e aggregata, in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.))

2. Le aziende sanitarie ed ospedaliere pubblicano tutte le informazioni e i dati concernenti le procedure di conferimento degli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo, nonché degli incarichi di responsabile di dipartimento e di strutture semplici e complesse, ivi compresi i bandi e gli avvisi di selezione, lo svolgimento delle relative procedure, gli atti di conferimento.

3. Ai componenti della direzione generale degli enti del servizio sanitario nazionale si applicano gli obblighi di pubblicazione previsti per i dirigenti di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, mentre agli altri dirigenti di cui al comma 2 del presente articolo si applicano gli obblighi di pubblicazione previsti per i dirigenti di prima e seconda fascia delle amministrazioni statali di cui all'art. 23 del medesimo decreto legislativo.

Tra i compensi di qualsiasi natura di cui alla lett. c del comma 1 dell'art. 14, sono ricompresi anche quelli derivanti da prestazioni professionali svolte in regime intramurario.

4. E' pubblicato e annualmente aggiornato l'elenco delle strutture sanitarie private accreditate. Sono altresì pubblicati gli accordi con esse intascati.

5. Le regioni includono il rispetto di obblighi di pubblicità previsti dalla normativa vigente fra i requisiti necessari all'accreditamento delle strutture sanitarie.

6. Gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario sono tenuti ad indicare nel proprio sito, in una apposita sezione denominata «Liste di attesa», ((i criteri di formazione delle liste di attesa,)) i tempi di attesa previsti e i tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata.

#### LEGGE 5 luglio 1982, n. 441

Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettrive e di cariche direttive di alcuni enti. (GU n.194 del 16-7-1982 )

Art. 2. Entro tre mesi dalla proclamazione i membri del Senato della Repubblica ed i membri della Camera dei

deputati sono tenuti a depositare presso l'ufficio di presidenza della Camera di appartenenza:

- 1) una dichiarazione concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri; le azioni di società; le quote di partecipazione a società; l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, con l'apposizione della formula "sul mio onore affermo che la dichiarazione corrisponde al vero";
- 2) copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche;

....

Gli adempimenti indicati nei numeri 1 e 2 del comma precedente concernono anche la situazione patrimoniale e la dichiarazione dei redditi ((del coniuge non separato, nonché' dei figli e dei parenti entro il secondo grado di parentela, se gli stessi vi consentono)). ....

Art. 3. Entro un mese dalla scadenza del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche, i soggetti indicati nell'articolo 2 sono tenuti a depositare un'attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale di cui al numero 1 del primo comma del medesimo articolo 2 intervenute nell'anno precedente e copia della dichiarazione dei redditi. A tale adempimento annuale si applica il penultimo comma dell'articolo 2.

Art. 4. Entro tre mesi successivi alla cessazione dall'ufficio i soggetti indicati nell'articolo 2 sono tenuti a depositare una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale di cui al numero 1 del primo comma del medesimo articolo 2 intervenute dopo l'ultima attestazione. Entro un mese successivo alla scadenza del relativo termine, essi sono tenuti a depositare una copia della dichiarazione annuale relativa ai redditi delle persone fisiche. Si applica il secondo comma dell'articolo 2. Le disposizioni contenute nei precedenti commi non si applicano nel caso di rielezione del soggetto, cessato dalla carica per il rinnovo della Camera di appartenenza.

#### DECRETO LEGISLATIVO 30 marzo 2001, n. 165

Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

3. Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dal comma 6.

4. Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con

contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.  
(65)