

Rubrica legale



a cura di **Mauro Gnaccarini**
Responsabile Ufficio Legale

PUBBLICAZIONE DELLO STATO PATRIMONIALE DEI DIRETTORI DI STRUTTURA DEL SSN

Irragionevole interpretazione dell'ANAC di una, pur chiara, pronuncia della Corte costituzionale

È successo di nuovo. I direttori di struttura del SSN dovrebbero, secondo l'Autorità nazionale anticorruzione - ANAC, dare comunicazione all'Azienda sanitaria e consentire la pubblicazione dello stato patrimoniale familiare nel minimo dettaglio. Un abbaglio inconcepibile, divenuto realtà in un Paese in cui appare necessario affermare, a ripetizione, che solo grazie a nuove misure finalmente adottate sarà risolto il problema della diffusa corruzione (almeno così risulterebbe la "percezione", sempre che non sia vero che si percepisce ciò di cui ti convincono, così da poter scaricare altrove l'incapacità di risolvere altri problemi di maggiore portata ma scomodi, come l'evasione fiscale). E così si continua a vendere, come pentole, alla massa, la bontà di provvedimenti draconiani che aumentano la disaffezione da parte di chi invece dovrebbe servire, con maggiore convinzione e senso di appartenenza, la comunità: i dipendenti pubblici; anzi peggio, quelli fra i dipendenti pubblici cui è affidata la nostra salute, i sanitari (i quali infatti fuggono in massa dal SSN stesso; e qualcheduno si chiede forse perché?). Noi vorremmo invece chiedere a un pubblico di cittadini attenti e accorti se veramente sono convinti che la corruzione nelle aziende sanitarie venga

arginata mediante la pubblicazione dello stato patrimoniale familiare, nel minimo dettaglio, dei sanitari direttori di struttura, i cosiddetti primari (per chi ama ancora la vecchia nomenclatura), nonché dei loro parenti fino al secondo grado; noi non ci crediamo e siamo convinti che si tratti di una misura becera dal carattere meramente demagogico, perché priva di ragionevolezza, equità ed equilibrio. Ci crede però, o perlomeno vuole affermare di crederci, l'Autorità nazionale anticorruzione che, con la Delibera n. 586 del 26/6/2019, ha imposto i citati obblighi di pubblicazione anche nei confronti degli anzidetti dirigenti del SSN (par. 2.4.6), perdendo certamente l'occasione per acquisire autorevolezza presso i soggetti che invece dovrebbero poter ritenere "saggi e giusti" gli interventi di tale Organo; ma è noto come non siano sinonimi l'autorità e l'autorevolezza. Quest'ultima invece pensiamo possa essere ancora una caratteristica pregnante della Corte costituzionale che - sarà un caso - risulta allineata al nostro succitato pensiero in una recente sentenza - n. 20 del 23/1/2019 G.U. 27/2/2019 - che non ci pareva lasciasse spazio alcuno a diverse elucubrazioni. Sbagliavamo. Nel Paese delle misure inutilmente esemplari, inefficaci e

controproducenti, l'ANAC, di tutt'altro avviso, letta la sentenza, ha interpretato perfino il sommo giudice delle leggi smentendo, a nostro umile avviso, proprio la Consulta! Vediamo in sintesi che cosa è accaduto. Il D.lgs. 33/2013, a seguito delle modifiche apportate dal D.lgs. 97/2016, ha previsto all'art. 14 che le P.P.AA. dovessero dare evidenza pubblica allo stato patrimoniale dei dirigenti, compreso quello dei loro parenti fino al secondo grado, specificando al comma 1 *bis* come la misura dovesse riguardare tutti "i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti", seppure la stessa norma partisse dalla *ratio* e dal correlato presupposto (comma 1) di voler conferire trasparenza agli "affari" dei titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, ovvero ai titolari di incarichi di amministrazione, di direzione o di governo o comunque assimilabili. Il tentativo di dare applicazione a questa norma nei confronti appunto di tutti i dirigenti della P.A., come indicato proprio dall'ANAC con una prima Deliberazione (n. 241/2017), ha determinato l'inevitabile contenzioso pervenuto poi a mani del Giudice delle leggi, nonostante l'irragionevolezza manifesta di una siffatta interpretazione, data la presenza di una platea di circa 150mila dirigenti destinatari,

fra i quali solo una piccola parte avevano le caratteristiche enunciate dalla legge,.

La Corte costituzionale, con la citata recente Sentenza n. 20/2019, ha formulato declaratoria di incostituzionalità «dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33 [...], [...] nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)»; sicché i dati in questione (quelli riguardanti il summenzionato stato patrimoniale) secondo la Corte devono avere evidenza pubblica soltanto se riguardanti – lo ripetiamo – i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non altri. Ma poiché l'ANAC ha esteso gli obblighi in questione, per quanto concerne il personale del SSN, a tutti i dirigenti titolari di incarico di direzione di struttura complessa (i primari), volendo meglio comprendere l'irragionevolezza e l'iniquità dell'interpretazione (sigh!) di una, peraltro così chiara, sentenza della Consulta, seguiamo brevemente il ragionamento che ha portato il Giudice all'anzidetta declaratoria di illegittimità costituzionale. La Corte sul punto ha affermato che «non si può non rilevare [...], [...] che vi è una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali»; una sproporzione dovuta al fatto che «La disposizione censurata, come si è più volte sottolineato, non opera alcuna distinzione all'interno della categoria dei dirigenti» e «non prevede alcuna differenziazione in ordine al livello di potere decisionale o gestionale»; aggiunge la Corte che «Eppure, è manifesto che tale livello non può che influenzare, sia la gravità del rischio corruttivo – che la disposizione stessa, come

si presuppone, intende scongiurare – sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione», sottolineando come «La stessa legislazione anticorruzione presuppone distinzioni tra i titolari d'incarichi dirigenziali: l'art. 1, comma 5, lettera a), della legge n. 190 del 2012, infatti, obbliga le pubbliche amministrazioni centrali a definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione che fornisca “una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione” e indichi « gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio”»; sicché la Corte ritiene corrette le affermazioni del TAR remittente in ordine al fatto che «la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulti in contrasto, ad un tempo, con il principio di eguaglianza e, di nuovo, con il principio di proporzionalità, che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti. Il legislatore avrebbe perciò dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare». In definitiva, la Consulta rileva perciò che in assenza di tale differenziazione «la disposizione censurata si pone in contrasto con l'art. 3 Cost.». Infatti, se da un lato «Sussistono esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza», afferma ancora la Corte che per altro verso vi è comunque «l'esigenza di identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata, senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità». E come identificare per ora i dirigenti correttamente destinatari della norma, dato che, dice la Consulta, «occorre assicurare, allo Stato, la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore»? Questa la soluzione che la

Corte prospetta: «Da questo punto di vista, l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'elencare gli incarichi di funzioni dirigenziali, ai commi 3 e 4 contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini appena indicati. Tali commi individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4). Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari, come elencate al precedente art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, [...]; [...] l'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute». Ora, lette le argomentazioni a supporto della Sentenza, pare a chi legge che i direttori di struttura complessa del SSN dirigeno uffici a loro volta articolati al loro interno in uffici dirigenziali generali, ovvero uffici con funzioni dirigenziali generali caratterizzate da attività di collegamento con gli organi di decisione politica e/o da compiti di gestione e di spesa di elevatissimo (!!) rilievo? Riteniamo che rispondere affermativamente a tale domanda comporti perlomeno una conoscenza dell'organizzazione del SSN gravemente insufficiente. Sicché restiamo increduli di fronte alle indicazioni date dall'ANAC in tale affermativa direzione. Ed è tanto pernicioso l'insistenza sul punto, che l'Autorità Anticorruzione si renderà certamente responsabile di ulteriori nuovi contenziosi (che riteniamo naturalmente qui ben condivisibili), in danno al Paese, anziché operare nello spirito di porre rimedio ai più gravi problemi del medesimo; sempre che non ci ripensi e voglia, come fortemente auspichiamo, emendare l'errore, manifestando quella saggezza cui può conseguire autorevolezza, prima che ulteriori ineludibili liti, ancorché evitabili, giungano nuovamente sul tavolo del Giudice.