

FUNZIONI E COMPITI DELLA DIRIGENZA

Il SIVeMP vince al Tar Lazio

Avv. Milena Pescerelli

Le funzioni del
dirigente veterinario
non possono essere,
all'evidenza, svolte da
personale
convenzionato

Il TAR Lazio, finalmente, con la sentenza n. 1741/08, ha fatto chiarezza affermando la piena e completa autonomia della categoria dei veterinari dipendenti delle ASL rispetto al personale convenzionato e sancendo il divieto di commistione delle rispettive funzioni. Infatti, è stato espressamente statuito dai giudici romani che «Le funzioni di dirigente veterinario non possono, all'evidenza, essere svolte da personale convenzionato». La Azienda Usl aveva revocato un concorso per 10 posti di dirigente veterinario adducendo, oltre a ragioni finanziarie, che le funzioni di detti dirigenti sarebbero state svolte con lo stesso costo da 25 convenzionati. La ASL dichiaratamente affermava di voler utilizzare convenzionati al posto di dirigenti veterinari, senza distinzione di ruoli e competenze. Il caso sottoposto all'attenzione del Tribunale Amministrativo rappresenta un *modus operandi* ampiamente diffuso di cui finalmente è stata censurata l'illegittimità: «Anche il secondo motivo addotto a giustificazione della revoca appare irragionevole e non corrispondente alla realtà dei fatti, in quanto le funzioni di dirigente veterinario non possono, all'evidenza, essere svolte da personale convenzionato». L'ambizioso obiettivo del SIVeMP è

stato quello di far comprendere al Tribunale la netta scissione di funzioni tra le due categorie e l'illegittima intercambiabilità delle stesse praticata dalla ASL di Roma come da tante altre aziende italiane. Si è rappresentato quello che è il quadro normativo vigente in materia, esaltando ed evidenziando le differenziazioni volute dal legislatore tra le due categorie. Differenziazioni relative «alla tipologia di rapporto instaurato con l'Azienda» e alle «funzioni e compiti da svolgere». I «dirigenti» instaurano, a seguito di concorso pubblico, un rapporto di lavoro di dipendenza con l'Azienda Usl (art. 15 comma 7 d.lgs. n. 502/92 e succ. modif. e integr.). Il loro rapporto è regolato da un ccnl dell'area della dirigenza medico-veterinaria del S.s.n. stipulato tra l'ARAN e le OO.SS. La disciplina del rapporto è quella di un rapporto di dipendenza con gli inevitabili istituti, limitanti e stringenti, che lo caratterizzano: divieto di cumulo di impieghi (art. 53 d.p.r. n. 3/57), incompatibilità (art. 4 comma 7 l.n. 412/91), rispetto del debito orario (art. 14 ccnl 3/11/05) ecc.. I «convenzionati» instaurano con l'ASL un rapporto di lavoro autonomo convenzionato paritetico (art. 13 ACN 23/3/05, art. 1 ACN

1/3/06), un rapporto libero professionale parasubordinato, regolamentato da un Accordo Collettivo Nazionale definito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sottoscritto dalla SISAC e dalle OO.SS. e reso esecutivo con intesa della citata Conferenza (art. 8 d.lgs. n. 502/92 e succ. modif. e integr., art. 4 l.n. 412/91 e art. 2 *nonies* d.l. n. 81/04 convertito con modificazioni in l.n. 138/04). Anche la differenziazione del ruolo e delle funzioni è sancita in modo puntuale e dettagliata dal legislatore il quale ha statuito che solo ed esclusivamente i dirigenti veterinari dipendenti del S.s.n. siano pubblici ufficiali e debbano svolgere determinati compiti istituzionali, ovvero funzioni di certificazione, controllo, vigilanza e ispezione (art. 14 lett. o) e p) l.n. 833/78, artt. 7 *ter* e ss. d.lgs. n. 502/92 e successive modificazioni e integrazioni, art. 11 d.p.c.m. 27/3/00). Tra queste la principale funzione loro attribuita è quella di “ufficiali di polizia giudiziaria”: espressamente conferita ai dipendenti della usl dal legislatore (artt. 3 l.n. 283/62; 21 comma 3 l.n. 833/78 e 27 ultimo comma d.p.r. n. 616/77). La differenziazione è pacifica tanto che anche la dichiarazione a verbale dell’ACN del 1/3/06 di attuazione della norma finale n. 6 dell’ACN 23/3/05 non lascia spazio a dubbi: «Le parti concordano che le risorse economiche finalizzate alla copertura dei posti previsti nella dotazione organica unitamente ai ruoli e “funzioni che la legislazione vigente assegna alla dirigenza nell’ambito dei servizi veterinari, non possono essere utilizzate per l’attivazione delle ore di attività convenzionata” ed analogamente le risorse economiche impiegate per l’attivazione di ore di attività convenzionale non possono essere utilizzate per far fronte alla dotazione organica della dirigenza veterinaria».

Importante sentenza dell’Antitrust riconosce il ruolo della professione veterinaria nella sicurezza alimentare

Saranno ritirate dal commercio le confezioni di uova che, a cura della Federazione italiana pediatri (Fimp), riportavano la dicitura “Ovito: l’unico uovo approvato dalla Federazione italiana medici pediatri” poiché il messaggio trasmesso ai consumatori risulta “fuorviante”.

«Siamo estremamente soddisfatti. Questa sentenza è un precedente importante, segna il limite tra etica medica e *marketing*, e deve servire da lezione» - così ha commentato Aldo Grasselli, Segretario Nazionale del Sivemp, la sentenza dell’Antitrust che ha condannato la Fimp a 300.000 euro di multa per tale sponsorizzazione che ha ribadito quindi che «Era assolutamente infondato che i pediatri offrissero il loro marchio professionale per un prodotto, che tra l’altro è giornalmente controllato dai veterinari pubblici, e non da loro, proprio come tutte le altre marche di uova». La sentenza stabilisce il limite tra una corretta informazione sanitaria che i medici possono e devono fare e l’offrire la propria credibilità per sponsorizzare colluttori, detergenti intimi o, peggio, prodotti alimentari dedicati ai bambini.

La sentenza dell’Antitrust riconosce «Il ruolo fondamentale del Servizio Sanitario Nazionale, che attraverso i veterinari pubblici garantisce la sicurezza alimentare, al di là di tutte le ‘sponsorizzazioni’ possibili».

Tale importante risultato è stato possibile anche per il sostegno istituzionale all’iniziativa promossa dal SIVeMP fornito dal sottosegretario del precedente Governo Serafino Zucchelli e dal presidente della Federazione nazionale degli Ordini dei medici (FNOMCeO) Amedeo Bianco.

Ancora, lo stesso ACN del 23/3/05 prevede espressamente le forme di sinergia e collaborazione tra i convenzionati e i dirigenti secondo le rispettive competenze (artt. 12, 13 commi 2 e 4).

Il regime previsto per i dirigenti veterinari dipendenti, quindi, è particolarmente rigido e puntuale nell’attribuire loro funzioni e attribuzioni che non possono essere svolte da veterinari liberi professionisti e/o convenzionati perché quelle specifiche “funzioni di certificazione, di controllo, di ispezione rappresentano i compiti istituzionali degli enti del S.s.n. e per volontà del legislatore sono esercitabili solo dai dirigenti veterinari dipendenti”.

Identicamente chiaro è che i veterinari convenzionati, nell’ambito dei rapporti con le Aziende Usl, non possono adottare il provvedimento finale e tanto meno assumersi le connesse responsabilità.

È di tutta evidenza che l’adozione dei provvedimenti finali e la responsabilità dell’adempimento dei compiti istituzionali di certificazione, vigilanza e ispezione sono imputabili

solo ed esclusivamente ai dirigenti dipendenti, per la complessità del ruolo del dirigente che si sostanzia di una componente organizzativa, di una gestionale e di una tecnica, ruolo che si inserisce organicamente e funzionalmente in un assetto aziendale definito.

Del resto se fosse giuridicamente possibile che i compiti istituzionali del S.s.n. possano essere svolti da un qualunque medico veterinario (dipendente piuttosto che convenzionato) che senso avrebbe la previsione normativa di due categorie distinte? Se fossero figure intercambiabili, perché distinguerle? A questi interrogativi il TAR ha fornito una risposta lapidaria con la sentenza n. 1741/08: «Le funzioni di dirigente veterinario non possono, all’evidenza, essere svolte da personale convenzionato».

Il tentativo di far erogare un servizio pubblico che il legislatore ha voluto assegnare alle ASL ed ai dirigenti dalla stessa dipendenti, per tutte le garanzie connesse a tale *status*, da liberi professionisti “a gettone” avulsi dalla compagine aziendale è stato sventato.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
SEZIONE III QUATER
N. 7200 Reg. Ric. / Anno 2006

composta dai magistrati:
MARIO DI GIUSEPPE
ANTONIO AMICUZZI
CARLO TAGLIENTI
ha pronunciato la seguente

Presidente
Consigliere
Consigliere relatore

SENTENZA

sul ricorso n. 7200 del 2006 proposto da SIVeMP Sindacato Italiano Veterinari di Medicina Pubblica, in persona del Segretario Nazionale dott. Aldo Grasselli nonché dai dottori P. C. e M. F., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Milena Pescerelli del Foro di Bologna ed elettivamente domiciliati presso e nella sede del sindacato di Roma, via Nizza n. 11;

CONTRO

Azienda USL Roma D, in persona del Direttore Generale, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ferrara Fabio e Di Gregorio Gloria, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv.to Ferrara Fabio, in Roma, via di Casal Bernocchi n. 73;

per l'annullamento
- della delibera D.G. 300/06 avente ad oggetto la revoca del concorso a 5 posti di Dirigente Veterinario - Area Sanità Animale e a 5 posti di Dirigente Veterinario - Area di Igiene degli Allevamenti;

- di ogni altro atto indicato nell'epigrafe del ricorso;

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti di causa;

Vista la propria ordinanza collegiale n. 4959 del 7 settembre 2006;

Vista la propria ordinanza istruttoria n. 249 del 21 febbraio 2008;

Relatore, alla pubblica udienza dell'11 giugno 2008 il Cons. Carlo Taglienti;

Uditi alla stessa udienza, gli avvocati come da verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 7 luglio 2006 e depositato il 25 successivo, la SIVeMP (Sindacato Italiano Veterinari di Medicina Pubblica), unitamente ai dottori P. C. e M. F., ha impugnato la delibera della ASL Roma D n°300 del 5 maggio 2006 con la quale è stato revocato il concorso pubblico per titoli ed esami indetto con deliberazione n°22 del 30 luglio 2003 per la copertura di n.10 posti di dirigente veterinario.

Deducono:

Violazione dei principi generali in materia di esercizio del potere di autotutela, in particolare, di revoca. Violazione dell'art. 3 della legge n.241 del 1990. Eccesso di potere per erronea considerazione dei presupposti, incongruità manifesta, illogicità e sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà. Violazione dell'art. 97 della Cost. e del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Eccesso di potere per falsa ed erronea interpretazione dell'Accordo Collettivo Nazionale per l'attuazione della norma finale n.6 dell'ACN 23 marzo 2005 per la disciplina del rapporto di lavoro dei medici specialisti ambulatoriali interni e le altre professionalità. Violazione di legge per violazione degli artt. 3 l.n. 283/62; 21 comma 3 l.n. 833/78 e 27 ultimo comma d.p.r. n.616/77, 14 lett.o) e p) l.n. 833/78, 7 ter e ss. D.lgs. n.502/92 e successive modificazioni ed integrazioni. Eccesso di potere per manifesta illogicità e irrazionalità. Eccesso di potere per carenza di motivazione.

Violazione di legge per violazione degli artt. 7, 9 e 10 l.n. 241/90 e successive modificazioni ed integrazioni.

Si è costituita l'amministrazione sanitaria chiedendo la reiezione del ricorso, asserendo la necessità di contenere le spese e contestando che siano state utilizzate le risorse economiche del personale di ruolo per quello convenzionato.

Con ordinanza collegiale n°4954 del 7 settembre 2006 è stata respinta l'istanza cautelare.

Il Collegio, vista la motivazione sostanziale che è posta a base del provvedimento e considerati gli orientamenti giurisprudenziali su fattispecie analoghe (ad es. Consiglio di Stato Ad. Pl. 05.09.2005 n°6), ha ritenuto opportuno richiedere all'amministrazione documentati chiarimenti in ordine alle sopravvenute esigenze economiche, con specifico riferimento alle risultanze di bilancio ed alla normativa sopravvenuta, che hanno determinato la revoca del concorso; nonché, in relazione alle fonti finanziarie da utilizzare per la diversa soluzione connessa alla ipotesi di accordo per l'attuazione della norma finale n°6 dell'ANC del 23 marzo 2005 (ordinanza n. 249 del 21 febbraio 2008).

L'Amministrazione ha ottemperato depositando documenti e memorie difensive.

Parte ricorrente ha quindi contestato l'adeguatezza della documentazione prodotta.

Alla pubblica udienza dell'11 giugno 2008 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso in esame il Sindacato Veterinari ed alcuni medici veterinari hanno impugnato la delibera della AUSL RM/D che ha revocato il bando di concorso per l'assunzione di 10 dirigenti veterinari, motivando il provvedimento con ragioni connesse a risparmi indotti dalla legge finanziaria ed alla possibilità di utilizzare personale veterinario convenzionato, in quanto il mantenimento in servizio di 25 medici veterinari convenzionati avrebbe avuto lo stesso costo della assunzione di 10 dirigenti veterinari.

Ad avviso del Collegio il ricorso è fondato e deve essere accolto, fermi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Come noto la giurisprudenza amministrativa impone alle Amministrazioni, in casi del genere, di fornire precise indicazioni in ordine alle ragioni economiche finanziarie che inducono a revoca procedure concorsuali già indette e per le quali, verosimilmente, erano già stati stanziati i relativi fondi a copertura delle spese.

Nel caso in esame, anche dopo l'ordinanza istruttoria di questa Sezione, l'Amministrazione non dimostra in concreto quali siano le sopravvenute ragioni finanziarie che hanno indotto a revocare il bando di concorso, ma richiama genericamente l'obbligo di risparmio nelle spese sanitarie previste dalla legge finanziaria sopravvenuta.

La circostanza poi, spiegata dall'Amministrazione, che per la copertura delle spese del personale dirigente di ruolo e del personale convenzionato, esistono due distinti capitoli di spesa nulla aggiunge a quanto già noto e non esclude che i risparmi ottenuti in un capitolo consentano - come peraltro ammesso anche nella memoria difensiva dell'Amministrazione - di sostenere la spesa dei medici veterinari convenzionati.

Anche il secondo motivo addotto a giustificazione della revoca appare irragionevole e non corrispondente alla realtà dei fatti, in quanto le funzioni di dirigente veterinario non possono, all'evidenza, essere svolte da personale convenzionato.

Qualora poi le esigenze organizzative generali fossero motivate, nel senso che l'Amministrazione abbia ritenuto di giovare di un numero inferiore di dirigenti veterinari, avrebbe dovuto previamente operare la relativa riduzione in pianta organica.

Appare quindi chiaro il difetto di motivazione del provvedimento impugnato, sia sotto il profilo della genericità delle ragioni, sia sotto quello della logicità e corrispondenza nei presupposti di fatto.

Considerata la particolarità della fattispecie, sussistono comunque giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sez. III quater, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità Amministrativa

Così deciso in Roma dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Sezione terza quater - nella camera di consiglio dell'11 giugno 2008.

Presidente: MARIO DI GIUSEPPE
Relatore estensore: CARLO TAGLIENTI