

RAFFRONTO TRA NORMA E CCNL

Da "Brunetta" al contratto

Pierluigi Ugolini

*Componente delegazione trattante
Delegato FVM al tavolo tecnico sulle sanzioni disciplinari*

Istituto della
regolamentazione delle
responsabilità disciplinare
nel nuovo CCNL

Il CCNL siglato definitivamente il 6 maggio u.s., dopo le modifiche apportate in seguito ai rilievi della Corte dei Conti (modifiche che hanno essenzialmente portato alla riscrittura della dichiarazione congiunta n. 1, ma che hanno, di fatto, lasciato inalterato il testo) si compone di due distinti testi:

- le c.d. "code contrattuali" ovvero la sequenza di argomenti normativi lasciati in sospeso nel corso della trattativa del I biennio economico, in cui è compreso il nuovo procedimento disciplinare (le c.d. sanzioni conservative);

- il CCNL economico, in cui sono definiti gli aspetti economici inerenti il biennio contrattuale 2009-2010.

Al momento di andare in stampa è all'esame delle Camere la legge di conversione del DL contenente la manovra finanziaria straordinaria di correzione dei conti pubblici, che dispone il blocco dei contratti di tutto il pubblico impiego. Appare quindi quanto mai opportuno precisare come tale blocco si applichi non ai contratti già sottoscritti (pertanto pienamente esigibili), bensì ai rinnovi inerenti il triennio 2010-2012. È fatta salva dalla manovra l'indennità di vacanza contrattuale (irrisoria) che dovrà pertanto essere erogata dalle amministrazioni in quanto già finanziata in precedenza (per il solo 2010).

Senza addentrarci sull'impatto della nuova norma sul pubblico impiego, per la necessità di un approfondimento tecnico che potrà essere completo solo al termine dell'iter parlamentare, (sicuramente e comunque pesantemente penalizzato da una serie di interventi sulla cui "ratio" e sulla cui aderenza a principi costituzionali oltre che pattizi e contrattuali si possono fin d'ora esprimere fondati dubbi) si può tuttavia affermare, senza tema di smentita che:

1. si istituiscono delle nuove aliquote contributive, rispettivamente del 5 e del 10%, mascherate da riduzioni stipendiali;
2. che tali aliquote contributive riguardano per ora una ristretta platea di lavoratori, platea che però che potrebbe nel tempo anche aumentare;
3. si istituisce, infatti, il principio che il lavoro, ancorché contrattualizzato, sia pagato non sulla base del valore preventivamente concordato, ma sulla base della disponibilità di cassa, laddove il



datore di lavoro sia lo Stato o comunque una parte datoriale pubblica;

4. si sancisce definitivamente il blocco del *turn-over*, a prescindere dalle necessità di ricambio di personale e in spregio a qualsiasi politica di mantenimento degli standard qualitativi e quantitativi di servizi offerti;

5. si riduce del 50% la platea dei lavoratori precari, dimenticando come tale precarietà sia stata determinata proprio dalla progressiva riduzione della possibilità delle amministrazioni di mettere in pratica un effettivo ricambio di personale per il susseguirsi negli anni di un sempre più stringente blocco del *turn-over*;

6. si assimilano i contratti a tempo determinato alle ben più onerose consulenze, parimenti ridotte del 50%.

Entrando nel merito dell'analisi del CCNL, il presente articolo si pone l'obiettivo di analizzare l'aspetto più rilevante introdotto dal CCNL, ovvero la presenza di sanzioni "conservative" collegate al procedimento disciplinare. Procedimento disciplinare, vale la pena di sottolinearlo, a sua volta normato dal D.L. 27 ottobre 2009, n. 150, ovvero il decreto di attuazione della Legge 4 marzo 2009, n. 15.

Dato che il decreto di fatto integra la norma esistente, riformandola, nell'analisi del testo contrattuale (forzatamente sintetica) sarà citata la norma quadro, ovvero il D.Lgs. 165/2001.

Il Decreto, nella premessa all'art. 55 (Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative), recita: «Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti, fino all'articolo 55-octies, costituiscono norme imperative, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile». La norma quindi, assimilando, i dirigenti del SSN ai dirigenti dello Stato, sancisce l'inderogabilità di alcuni principi (c.d. "principi imperativi") non superabili dalla contrattazione collettiva, e lascia al contratto alcuni margini (ristretti) di manovra per declinare le peculiarità dei dipendenti del SSN.

Margini che sono stati tutti esplorati per tentare di costruire un contratto di categoria in cui, al di là di alcune facili

strumentalizzazioni di alcune sigle sindacali che rivendicando una specificità professionale dimenticano come proprio l'aver posto in parallelo la collocazione giuridica dei medici e dei veterinari con la dirigenza dello stato ha consentito di equiparare nel tempo il tabellare fondamentale minimo a quello (più favorevole) della dirigenza dello Stato, sono declinati con precisione limiti e poteri del datore di lavoro in relazione agli obblighi dei dipendenti definiti dalla legge, oltre alle peculiarità di una dirigenza con una precisa connotazione di ordine tecnico-professionale. I punti qualificanti del CCNL sono pertanto i seguenti:

Art. 5 (Principi generali)

1. *In considerazione degli specifici contenuti professionali, ...omissis... sono stabilite specifiche fattispecie di responsabilità disciplinare ...omissis..*
2. *Costituisce principio generale la distinzione tra le procedure e i criteri di valutazione dei risultati e quelli relativi alla responsabilità disciplinare, anche per quanto riguarda gli esiti delle stesse. La responsabilità disciplinare attiene alla violazione degli obblighi di comportamento, secondo i principi e le modalità di cui al presente CCNL e resta distinta dalla responsabilità dirigenziale, disciplinata dall'art. 15/ter del dD.Lgs. n. 502 del 1992, che invece riguarda il raggiungimento dei risultati in relazione agli obiettivi assegnati, nonché la capacità professionale, le prestazioni e le competenze organizzative dei dirigenti. Quest'ultima viene accertata secondo le procedure e mediante gli organismi previsti nell'ambito del sistema di valutazione di cui agli artt. 25 e segg. del CCNL del 3 novembre 2005.*

Commento

Il secondo comma dell'art. 5, definito in seguito alle premesse esplicitate nel primo comma è particolarmente importanti alla luce del nuova formulazione del D.Lgs. 165/2001 che all'art. 55-quater, comma 2, recita: «Il licenziamento in sede disciplinare è

disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile a un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54...omissis...».

Art. 6 (Obblighi del dirigente)

...omissis...

3. *Il dirigente, tenuto conto della necessità di garantire la migliore qualità del servizio, deve, in particolare:*

...omissis...

d) *nell'ambito della propria attività, mantenere un comportamento conforme al proprio ruolo, organizzando e assicurando la presenza in servizio correlata alle esigenze della propria struttura e all'espletamento dell'incarico affidato, nel rispetto della normativa contrattuale e legislativa vigente;*

...omissis...

f) *sovrintendere, nell'esercizio del proprio potere direttivo, al corretto espletamento dell'attività del personale, anche di livello dirigenziale, assegnato alla struttura cui è preposto;*

.. omissis..

g) *informare l'Azienda di essere stato rinviato a giudizio o che nei suoi confronti è esercitata l'azione penale, quando per la particolare natura dei reati contestati al dirigente si possono configurare situazioni di incompatibilità ambientale o di grave pregiudizio per l'Azienda;*

i) *garantire, per quanto nei suoi poteri e nei suoi obblighi, il massimo rispetto dei compiti di vigilanza, operatività e continuità dell'assistenza al paziente nell'arco delle 24 ore, nell'ambito delle funzioni assegnate al dirigente, nel rispetto dalla normativa contrattuale vigente;*

Commento

I richiami alle normative contrattuali e legislative vigenti (presenti anche nell'art. 8, comma 8, lettera h), espressamente richiesti dal tavolo tecnico e inseriti nell'articolato contrattuale impongono di fatto alle Aziende una rigorosa organizzazione del lavoro, inclusi orari e modalità di turnazione.

In assenza di tali requisiti la sanzionabilità di determinati comportamenti decade, e decade quindi la discrezionalità nell'applicarli.

È inoltre escluso che vi sia l'obbligo per tutti i dirigenti medici e veterinari di attivare procedimenti disciplinari, lasciando tale obbligo ai responsabili delle strutture cui è assegnato il personale ed evitando così da un lato conflitti tra colleghi dall'altro indeterminatezza nei ruoli di responsabilità.

Rimane l'obbligo di fornire tutto l'apporto necessario in corso di procedimento disciplinare, obbligo disciplinato del resto dall'art. 55 bis, comma 7 D.Lgs.

165/2001: «*Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o a una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino a un massimo di quindici giorni*».

Art. 7 (Sanzioni e procedure disciplinari)**Commento**

L'articolo inserisce al comma a) l'istituto della censura scritta una innovazione del CCNL dei medici e dei veterinari e al comma b) quello della sanzione pecuniaria (il cui importo va da un

minimo di 200,00 a un massimo di € 500,00 in base all'art. 8, C. 4).

L'importo delle multe sarà introitato nel bilancio dell'Azienda ed è destinato alle attività relative al rischio clinico. È così anche definita la destinazione delle trattenute economiche, indirizzando tale provento al miglioramento della sicurezza delle strutture (ovviamente è inclusa la formazione).

Art. 8 (Codice disciplinare)**Commento**

Nei casi di sospensione di cui al presente articolo, l'Azienda, in relazione a documentate esigenze organizzative e funzionali dirette a garantire la continuità assistenziale, può differire, per un massimo di 30 giorni, rispetto alla conclusione del procedimento disciplinare, la data di esecuzione della sanzione. Ovviamente, anche se non è esplicitato, il meccanismo di differimento può trovare spazio nel c.d. "patteggiamento" ovvero la determinazione concordata della sanzione disciplinare ai sensi del successivo art. 12 del CCNL.

Considerato, infine, come per ricadere nella recidiva siano indicati precisi termini temporali (due anni) è ovvio come debba essere esplicita la distinzione tra conclusione (applicazione) ed effettiva esecuzione. Il richiamo presente nella dichiarazione congiunta n. 4: «*Con riferimento al comma 6 dell'art. 8 (Codice disciplinare), le parti confermano che il termine dei due anni agli effetti della recidiva decorre dal momento dell'applicazione della sanzione, da intendersi come formale irrogazione della stessa e relativa comunicazione al dirigente*»: chiarisce il punto.

Vale la pena inoltre soffermarsi sul testo della dichiarazione congiunta n. 3: «*Le parti concordano sull'opportunità che, nella valutazione degli addebiti relativi alla violazione di obblighi specifici della funzione medica e veterinaria, di cui all'art. 6, lett. i) j), k), l), m) del presente CCNL, l'Ufficio per i procedimenti disciplinari si avvalga dell'apporto di professionalità mediche o veterinarie*

individuate dall'Azienda, con incarico pari o superiore a quello ricoperto dal dirigente interessato».

Vale infine la pena di citare, il comma 2. dell'art. 55 - bis del D.Lgs. 165/2001 - *Forme e termini del procedimento disciplinare* - che definisce la tempistica, fermo restando come tutta la procedura sia dettagliatamente regolata dal medesimo articolo, procedura cui sia le amministrazioni che i dirigenti interessati devono attenersi scrupolosamente, pena la decadenza dell'azione disciplinare:

«...omissis...»

2. *Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave e oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa*».