



argomenti



The Stock Illustration Source

## Discipline, competenze e responsabilità. La tutela legale e l'assicurazione

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

**L**a novella legislativa apportata all'art. 7 *quater* del D.Lgs. 502/92, in seguito alle modifiche introdotte dal D.L. 158/2012 - "Decreto Balduzzi", nel merito della quale si rimanda allo specifico articolo di pagina 28, unitamente alla contrazione delle risorse e alla corrispondente carenza di personale nei Servizi veterinari delle ASL, ha determinato e determina richieste di chiarimento sempre più numerose sul tema delle competenze e delle responsabilità ad esse correlate nello svolgimento di funzioni che, per il veterinario pubblico, sono pure oggetto di continua e rapida innovazione, perciò nemmeno sempre facilmente riconducibili alle aree disciplinari di riferimento dei servizi veteri-

nari stessi.

Il sistema delle discipline nonché delle competenze e delle funzioni nel SSN è innanzi tutto ancorato, tuttora saldamente, alla necessaria congiunta lettura di quanto dettato sia dal D.P.C.M. 29/11/2001 circa i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), sia dal D.M. 30/1/1998 circa la suddivisione delle discipline in cui si devono collocare le attività del SSN, sia pure dall'Accordo sui servizi pubblici essenziali nel SSN in caso di sciopero. Infatti: 1) le funzioni che devono essere svolte obbligatoriamente dai servizi ovvero dalle strutture delle aziende sanitarie pubbliche, sono tutte quelle necessarie a garantire gli insiemi delle prestazioni elencate quali obbligatorie dal menzionato D.P.C.M.,

per ciascuna macroarea e per ciascuno degli specifici ambiti del SSN ivi indicati; 2) tutte le anzidette funzioni e prestazioni devono trovare esatta collocazione in una disciplina fra quelle elencate dal succitato specifico Decreto Ministeriale, giacché proprio in riferimento a tali discipline si svolgono le procedure concorsuali per la valutazione d'idoneità sia dei candidati nella fase di accesso al SSN - *ex* D.P.R. 483/1997 s.m.i., sia degli aspiranti direttori di struttura complessa - *ex* D.P.R. 484/1997 s.m.i.; 3) parte delle prestazioni anzidette devono essere garantite comunque dai servizi del SSN competenti per funzione, dunque da dirigenti competenti in quanto ai medesimi afferenti, anche e soprattutto nei momenti in cui debba essere concessa, quale diritto incompressibile, l'assenza dal servizio a tutti i dipendenti, come avviene nel caso di sciopero, ma non solo; si pensi alle fasce orarie notturne o festive e ai corrispondenti servizi di reperibilità sostitutiva; tutte situazioni nelle quali le prestazioni assumono carattere d'urgenza in quanto "servizi pubblici essenziali". A tutto ciò è dunque "naturalmente" collegato e riconducibile anche il dettato contrattuale nazionale, particolarmente in materia di assegnazione degli incarichi, ai quali devono essere ricondotte le specifiche funzioni demandate a ciascun dirigente, nonché - quindi - in materia di verifica e valutazione dei dirigenti stessi.

Da tutto quanto sopra unitariamente considerato discende per ciascuna azienda sanitaria la precisa necessità di: 1) assicurare la corrispondenza fra ciascuna struttura organizzativa e una specifica disciplina fra quelle previste per l'accesso al SSN *ex* D.P.R. 483/1997 s.m.i.; 2) assicurare una chiara allocazione delle funzioni, atte a garantire le prestazioni "LEA", nelle diverse strutture organizzative previste dal Piano di Organizzazione Aziendale; 3) garantire che l'erogazione delle anzidette prestazioni (nella normalità come nell'emergenza - urgenza) avvenga sotto la responsabilità di un livello direzionale organizzativo (direzione di struttura complessa) riconducibile a una precisa struttura e a un'altrettanto precisa e cor-



rispondente disciplina fra quelle previste per l'accesso a detto livello (già dirigente di 2° livello *ex* D.P.R. 484/97). Difatti, in assenza di un chiaro assetto organizzativo capace di corrispondere a dette necessità, si determinerebbe facilmente una situazione in cui: a) il dirigente medico o veterinario potrebbero trovarsi ad agire fuori dalle competenze proprie della disciplina per l'esercizio delle cui funzioni è stata condotta la valutazione concorsuale in fase di accesso al SSN. Condizione nella quale può realizzarsi un considerevole aggravio di responsabilità in caso di *malpractice*; b) la pianificazione e la programmazione delle attività nonché la gestione delle prestazioni potrebbero risultare inefficaci o antieconomiche, anche in questo caso con possibile riscontro, soprattutto in capo al direttore di struttura, di responsabilità specifiche (nuovamente da *malpractice* ovvero da errata e/o dannosa gestione del budget); c) la verifica e la valutazione di ciascun dirigente potrebbero risultare viziate da incompetenza, con ogni conseguenza sul piano operativo ma anche del contenzioso lavoristico, ancora una volta con possibili contestazioni in ordine alle responsabilità proprie sia del valutatore sia dell'amministrazione in riferimento

al rapporto di dipendenza del dirigente valutato.

Tutto quanto sopra considerato, apparirà dunque inconfutabile la necessaria distinzione, sotto ogni profilo, gestionale, organizzativo, economico e tecnico-funzionale, di ciascuna delle strutture del dipartimento di prevenzione cui sono demandate le funzioni di sanità pubblica veterinaria e sicurezza alimentare. Ma se, sotto altri cogenti profili, tutto ciò è stato già ampiamente argomentato nel richiamato articolo di pagina 28, qui preme appunto sottolineare la gamma delle responsabilità incombenti sul dirigente veterinario e particolarmente sui responsabili e direttori di struttura; responsabilità ampie e diversificate, cui il dirigente della P.A. soggiace, per misura e tipologia, in modo assai più rilevante di qualsiasi altro dipendente pubblico o privato, ma la cui portata può risultare straordinariamente amplificata da un contesto organizzativo, ancorché imposto, non esattamente corrispondente al dettato legislativo e contrattuale nazionale, tuttavia eventualmente accettato operativamente senza l'attuazione di alcuna cautela amministrativa. Vogliamo qui ricordare perciò le caratteristiche delle diverse tipologie delle suddette responsabilità: r. penale, r.

civile, r. erariale o patrimoniale (amministrativa o amministrativo-contabile), r. dirigenziale, r. disciplinare.

La responsabilità penale grava sulla persona del pubblico funzionario, quando nell'esercizio delle sue funzioni commetta atti o fatti previsti come illeciti penalmente perseguibili secondo le disposizioni di legge e/o del C.P. La responsabilità penale è individuale e personale e nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso (Cost. artt. 25-27).

La responsabilità civile grava sulla persona del pubblico funzionario, quando nell'esercizio delle sue funzioni compia atti in violazione di diritti giuridicamente tutelati, cagionando ad altri un danno ingiusto per fatto doloso o colposo, ivi compresa la lesione di interessi legittimi derivante dall'esercizio dell'attività amministrativa (C.C. art. 2043).

Chiunque abbia commesso il fatto che ha cagionato il danno ingiusto è obbligato al risarcimento del danno stesso. I pubblici funzionari che abbiano compiuto atti in violazione di diritti sono direttamente responsabili del danno cagionato, ma la responsabilità civile si estende alla Pubblica Amministrazione (Cost. art. 28). Qualora il pubblico fun-

### Polizza assicurativa per gli iscritti SIVeMP

L'assicurazione "base" copre la R. Civile diretta dell'assicurato ovvero l'azione di rivalsa della P. A. di appartenenza in caso di colpa grave, la R. Patrimoniale nonché la gestione legale del sinistro (escluso l'ambito penale), in riferimento allo svolgimento di attività istituzionale.

Il massimale assicurato con la tariffa base è di 1.000.000 di euro per sinistro, per persona lesa, per danni a cose e per anno assicurativo (elevabile a 2.000.000 di euro).

Il massimale assicurato è pari al 50% di quello scelto quale "base" nel caso di danni derivanti da interruzioni o sospensioni totali o parziali di attività imprenditoriali.

Ogni possibile indennizzo è gravato di una franchigia fissa pari a 500,00 euro (eliminabile \*)

Le garanzie coperte con il massimale e con il premio "base" possono essere implementate con la corrispondenza di premi modulari aggiuntivi, ciascuno svincolato dagli altri (1) e (2).

GARANZIA	MASSIMALE (in euro)	PREMIO (in euro)
BASE (eccetto direttori di S. C.)	1.000.000	170,00
BASE (eccetto direttori di S. C.)	2.000.000	220,00
BASE (per direttori di S. C.)	1.000.000	270,00
BASE (per direttori di S. C.)	2.000.000	320,00
Retroattività quinquennale (1)	1.000.000/2.000.000	+ 100,00
Copertura esercizio A. L. P. I. (2)	1.000.000/2.000.000	+ 180,00
Abrogazione franchigia fissa *	1.000.000/2.000.000	+ 20% (del premio totale)

**Tabella 1.** Polizza assicurativa: sinteticamente riportati i premi e le garanzie; la polizza completa è visibile e valutabile in ogni dettaglio sul nostro sito [www.sivemp.it](http://www.sivemp.it).

zionario abbia cagionato danno ingiusto con colpa grave la P.A. può esercitare il diritto di rivalsa per la parte di danno direttamente imputabile al funzionario stesso.

La responsabilità patrimoniale, detta anche erariale, può assumere le caratteristiche di responsabilità amministrativa o amministrativo-contabile. La responsabilità amministrativa incombe sul pubblico funzionario che, avendo violato obblighi o doveri derivanti dal proprio mandato o dal proprio rapporto di servizio con la pubblica Amministrazione, abbia cagionato un danno o perdite patrimoniali al proprio Ente o ad altro Ente pubblico o più in generale allo Stato o alla Pubblica Amministrazione (ex D. Lgs. 165/01). La responsabilità amministrativo-contabile implica l'esistenza di una gestione di beni, valori o denaro pubblico, da parte di un pubblico funzionario detto "agente contabile" (non necessariamente "nominato"), ed è fondata sul mancato adempimento di obblighi o doveri, derivanti dal proprio mandato o dal proprio rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, che abbia cagionato un danno o perdite patrimoniali al proprio Ente o ad altro Ente pubblico o più in generale allo Stato o alla Pubblica Amministrazione. La responsabilità dirigenziale è imputabile al pubblico dirigente quale conseguenza sia del mancato o insufficiente raggiungimento degli obiettivi annuali (legati alla retribuzione di risultato che, nel caso, può essere decurtata), sia del mancato o insufficiente raggiungimento degli obiettivi "di mandato" (indicati nel contratto individuale quale oggetto dell'incarico affidato, cui può pertanto conseguire l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale), sia di accertate "incapacità" professionali e/o organizzative, sia della colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione. La responsabilità dirigenziale può anche comportare, nei casi più gravi, il recesso dal rapporto di lavoro, ma non deve in alcun modo essere confusa né può esservi alcuna arbitraria sovrapposi-

zione con la responsabilità disciplinare. La responsabilità disciplinare grava sulla persona del dirigente medico o veterinario (diversamente rispetto ad altri pubblici dipendenti, data la specifica previsione contrattuale nazionale che impone di tener conto dei particolari contenuti professionali e delle altre peculiari responsabilità che caratterizzano la figura del dirigente medico - veterinario), in relazione alla violazione degli obblighi di comportamento così come esattamente delineati nello specifico Capo II del vigente CCNL 17/10/2008 - sequenza del 6/5/2010. A partire dalla "riforma Brunetta" (D.Lgs. 150/2009) sono previste anche sanzioni di tipo conservativo, laddove invece è sempre stata caratteristica dei ruoli dirigenziali (pubblici e privati) non soggiacere ad alcuna sanzione di tale tipologia, proprio in relazione al fatto che la stigmatizzazione delle mancanze del dirigente nell'esercizio delle sue particolari funzioni si riteneva dovesse avvenire sostanzialmente nell'ambito della responsabilità dirigenziale. Sicché pure nel medesimo CCNL, come sopra detto, si è dovuto sottolineare come la responsabilità disciplinare non debba essere confusa né possa esservi alcuna arbitraria sovrapposizione con la responsabilità dirigenziale.

Di fronte alle rilevanti e incombenti responsabilità sopra richiamate il SIVeMP, pur con l'auspicio che ogni iscritto metta in atto ogni cautela, innanzitutto operando con la necessaria complessiva correttezza, non ha tuttavia voluto tralasciare l'opportunità di garantire ai medesimi iscritti: 1) la possibilità di ottenere assistenza diretta - anche economica - nei casi di contenzioso, sia attraverso la consulenza dell'Ufficio legale e dello Studio legale appositamente convenzionato, sia mediante il rimborso degli oneri sostenuti, con le modalità previste dall'ormai noto e collaudato "Regolamento di tutela giudiziaria"; 2) la possibilità di assicurarsi a condizioni vantaggiose, almeno in riferimento alle responsabilità che i contratti di assicurazione sul mercato consentono di "coprire". Si tratta in particolare, nel caso di rivalsa dell'amministrazione

per colpa grave, della responsabilità civile e della responsabilità patrimoniale nelle sue diverse forme, rispetto alle quali è stata stipulata una polizza di cui possono beneficiare tutti gli iscritti al SIVeMP, i cui premi sono indubbiamente competitivi, particolarmente se rapportati alle garanzie e ai massimali assicurati.

Nella tabella 1 sono sinteticamente riportati i premi e le garanzie, ma si vuole qui in ultimo sottolineare che ci si è preoccupati di includere specifiche tipologie di garanzie che risultano particolarmente opportune, per la categoria con ulteriore incremento di alcuni massimali pure aumentati a invarianza di premio. Si tratta: della copertura del "danno erariale" (di cui può essere chiamato a rispondere più facilmente un responsabile o direttore di struttura, ma non solo, considerati l'assetto normativo e quelli organizzativi correnti); della copertura dei danni derivanti da interruzioni o sospensioni totali o parziali di attività imprenditoriali imposte a terzi (sequestri, sospensione o chiusura di esercizi o attività ecc...), evento temuto da tutti i colleghi "operativi" in attività di controllo e vigilanza; della copertura infine dei danni derivanti da violazione non intenzionale degli obblighi di legge in materia di trattamento dei dati personali.

Infine, fermo quanto sopra circa il corretto operare in legittimi e corretti assetti organizzativi, poiché riteniamo che il dirigente veterinario possa "assicurarsi" un più sereno svolgimento del proprio lavoro anche in relazione ad aggiornate conoscenze del contesto operativo, in materia di responsabilità disciplinare non possiamo a tal fine omettere di segnalare, per ogni opportuna valutazione da parte di ciascun attore del sistema, come la suindicata riforma (procedimento disciplinare con sanzionatorio conservativo per la dirigenza pubblica), alla luce degli eventi fin qui da noi osservati, avendo prodotto soprattutto perniciosi ed economicamente dannosi contenziosi, determinati per lo più da speciose motivazioni, si sia dimostrata incapace di produrre il brandito incremento di efficienza del settore pubblico. Anzi.