



Rubrica legale



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

2/2011-2/2013 Due anni di... passione

Sono passati due anni da quando abbiamo inaugurato questa rubrica con lo scopo di proporre sintesi di temi giuridicamente rilevanti e di richiamare l'attenzione e sollecitare la discussione sia su provvedimenti già noti e pareri già espressi sia sulle emergenti difficoltà applicative di nuovi provvedimenti legislativi. La materia non è mancata ma, purtroppo, non si è trattato di un fatto positivo. La crisi, già evidente allora seppure talora misconosciuta, ha determinato momenti di grande difficoltà per il Paese negli ultimi mesi del 2011, aggravando poi il quadro nei mesi successivi.

In quel panorama ha preso corpo un devastante quadro normativo a seguito e sulla scia delle norme varate nei mesi e negli anni precedenti, a partire dal DL 112/2008 (conv. L. 133/2008, primo "decreto Brunetta") e dalla cosiddetta "riforma Brunetta della P.A." (Legge 15/2009); ebbe così inizio una pesantissima stretta su tutte le PP.AA. condotta con un demagogico "assalto" a una presunta generale inefficienza delle stesse Pubbliche Amministrazioni, rivelatesi poi inefficienti dove la politica, nel farne feudi propri, ne determinava l'inefficienza stessa, non dovuta invece alla maggior parte

dei dipendenti di ogni livello. Ma, a dispetto di ciò, è stata esercitata sempre di più la pratica del taglio lineare e dell'aumento di imposizione sui soliti noti – i dipendenti – presso i quali poteva ritenersi certo il "far cassa" subito. L'insieme del protratto blocco contrattuale e delle retribuzioni, l'annullamento del *turn-over* (con più ore da lavorare a pari retribuzione), l'aumento delle imposte dirette e indirette (anche con provvedimenti gravemente iniqui, poi dichiarati incostituzionali dalla Consulta), ha determinato una rilevante perdita del potere d'acquisto (dei dipendenti, in particolare pubblici). Accanto a tutto ciò, sia le Regioni in "virtù" di una malintesa autonomia, sia le Aziende sanitarie per l'impossibilità e talora per l'incapacità di rispettare rigidi parametri economici imposti dalle Regioni stesse (nel frattempo esse stesse incapaci di contenere spese indubbiamente evitabili), hanno pure adottato provvedimenti capaci di rendere il SSN assimilabile a un colabrodo sotto il profilo gestionale: sulla stessa materia numerosi provvedimenti "di principio" disposti dal legislatore nazionale sono stati declinati in provvedimenti legislativi o regolamentari regionali e attuativi aziendali, gli uni diversi dagli altri

nella maggior parte delle citate realtà locali. Il crescente malcontento, anche nei più convinti assertori della Sanità pubblica e nei più dediti lavoratori, l'organizzazione e l'erogazione dei Servizi in crescente peggioramento nonostante proclami di straordinarie reingegnerizzazioni, il sempre più scadente e demotivante clima lavorativo hanno reso febbricitante l'intero sistema: il Servizio sanitario nazionale, e con esso i rispettivi fruitori, vale a dire i cittadini tutti, hanno pagato il prezzo più alto.

Ripercorriamo di seguito il susseguirsi dei provvedimenti varati di maggiore rilevanza e delle criticità applicative emerse nel periodo in questione, anche in riferimento alla normativa antecedente, come oggetto di esame nei numeri precedenti.

Nella prima rubrica davamo in particolare conto della, tuttora irrisolta, problematica applicativa dell'art. 71 del già citato "decreto Brunetta" - DL 112/2008: la nota questione delle decurtazioni stipendiali e in particolare dell'indennità di esclusività in caso di malattia. Indennità poi nuovamente colpita dai variegati "blocchi" stipendiali, applicati nelle ASL ex art 9 DL 78/2010, con particolare riferimento ai casi di maturazione dei requisiti





argomenti

Numero 2 - Giugno 2013

quinquennali e quindicennali, in presenza di verifica favorevole. Trattammo anche di una riforma della disciplina del lavoro usurante tanto ingiustamente enfatizzata: secondo la quale un dirigente medico o veterinario potrebbe accedere a una – piccola – anticipazione dell'età di pensionamento qualora avesse svolto lavoro notturno per tutta la durata degli anni lavorativi (!), nella fascia oraria compresa tra la mezzanotte e le cinque del mattino, per almeno 3 ore se durante l'intero anno, ovvero per almeno 6 ore e per un numero minimo di giorni lavorativi all'anno non inferiore a 78 (!!). Ogni ulteriore commento rimane tuttora superfluo.

Nel successivo numero 3/2011 ponevamo in particolare l'accento sulle innovazioni legislative in materia di mobilità che richiedevano, e richiedono ancor più adesso, molta attenzione, affinché le Amministrazioni a livello locale non travolgano illegittimamente gli ancor validi e vigenti istituti contrattuali aderendo alla strumentalizzazione operata anche con demagogiche comunicazioni. Il percorso di "liberalizzazione" della mobilità dei dipendenti della P.A., successivamente accelerato e rinforzato, ha visto il primo significativo passo con il DL 138/2011 (conv. Legge 148/2011); il quale ha disposto che i dipendenti delle PP.AA. *"Sono tenuti ad effettuare la prestazione in luogo di lavoro e sede diversi sulla base di motivate esigenze, tecniche, organizzative e produttive con riferimento ai piani della performance o ai piani di razionalizzazione, secondo criteri ed ambiti regolati dalla contrattazione collettiva di comparto. Nelle more della disciplina contrattuale si fa riferimento ai criteri datoriali, oggetto di informativa preventiva, e il trasferimento è consentito in ambito del territorio regionale di riferimento [...]"*. Ma quale disciplina, con la contrattazione oggetto di un blocco inaudito, protratto ormai per numerosi anni?

Con l'ultimo numero del 2011, in prossimità della quarta (!) "legge finanziaria" di quell'anno, sottolineava-

vamo il pesante intervento di destrutturazione, operato fino a quel momento, nei confronti dei vigenti CCNL e la frenetica ristrutturazione del D.Lgs. 30/3/2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche); evidenziando lo stravolgimento, operato in soli tre anni circa, dell'organizzazione e della disciplina del lavoro dei veterinari e medici pubblici (e dei pubblici dipendenti in genere) nelle relative Amministrazioni di appartenenza, con i rilevanti riflessi di ordine tanto giuridico quanto - e forse ancor più - economico; di fronte al quale, anche il tentativo di far valere i propri diritti in sede giurisdizionale si scontrava ormai con una aleatorietà del giudicato senza precedenti.

Nel 2012 con il primo numero si focalizzava l'attenzione in particolare sulle svariate decurtazioni stipendiali, sui variegati blocchi retributivi, sulle numerose limitazioni economiche imposte dal DL 78/2010 che, seppure già parzialmente applicato nel 2011, vedeva in quel momento la completa applicazione, anche in riferimento alle previste decurtazioni dei fondi contrattuali oltre che in materia di rimborso degli oneri sostenuti per l'uso dell'auto propria. Si sollecitava l'attenzione sulla necessità di svolgere a livello locale un'intensa azione sindacale, stante anche l'alea della giustizia, presidiando ogni possibile momento applicativo dell'anzidetta norma nelle sedi periferiche, tenuto conto che, nonostante la chiara ed esaustiva nota di diffida inviata dall'intersindacale nazionale (esposta nell'articolo), già si aveva notizia di provvedimenti deliberativi caratterizzati da interpretazioni perfino "fantasiose" se non addirittura "ai limiti della legittimità" da parte di Regioni e Aziende sanitarie che, in tal modo, manifestavano *"[...] una straordinaria capacità di anarchica gestione del personale, applicando le nuove norme in modo niente affatto uniforme nelle diverse realtà"*. Divenuti ormai evidenti i personalismi interpretativi e l'anarchia applicativa locale delle norme di revisione della spesa

pubblica varate a livello nazionale (la cosiddetta *spending review*), *"[...] sempre più presenti nel governo del personale all'interno delle nostre Amministrazioni, con <<buona pace>> della trasparenza, dell'equità e del diritto [...]"*, il secondo numero del 2012 poneva l'accento, al fine di possibili azioni sindacali adeguatamente orientate, sulla necessaria conoscenza della principale giurisprudenza, *"[...] soprattutto quando il Giudice abbia fornito rilevanti indicazioni in più occasioni e in breve tempo [...]"* come accaduto in quei mesi. Vennero perciò commentate cinque importanti interpretazioni (4 sentenze e una risposta ministeriale a interpello) di possibile rilevante incidenza applicativa nelle nostre amministrazioni sanitarie: 1. Legittime decurtazioni stipendiali in caso di malattia; sentenza Corte costituzionale n. 120/2012 – Decisione del 7/5/2012; 2. Possibile e diversificato rimborso chilometrico; sentenza Corte costituzionale n. 139/2012 – Decisione del 23/5/2012; 3. Illegittima rivalsa "diretta" IRAP nelle tariffe ALPI; sentenza Corte di Cassazione n. 8533 del 29/5/2012; 4. Possibile "impugnazione" arbitrale della sanzione disciplinare; interpello n. 11/2012 al Ministro del Lavoro – Risposta del 10/4/2012; 5. Remunerazione dovuta al Direttore di S.C.f.f.; sentenza Corte d'Appello di Roma n. 4082/2012 del 8/5/2012.

Nell'atmosfera ormai plumbea in cui si trovavano le amministrazioni pubbliche e quelle sanitarie in particolare, considerato il clima di caccia alle streghe nei confronti del dirigente, in particolare se medico o veterinario, con il terzo numero del 2012 si è voluta richiamare l'attenzione sulle tipologie di responsabilità incombenti su tali figure dirigenziali. Sono stati così brevemente esaminati il significato applicativo delle cinque responsabilità di cui può trovarsi a rispondere il dirigente medico e veterinario, i conseguenti e correlati rischi nonché i possibili rimedi e le opportune tutele: rammentiamo qui che si tratta delle seguenti responsabilità: r. penale, r. civile, r. erariale o patrimoniale (amministrativa o amministra-



tivo-contabile), r. dirigenziale, r. disciplinare. In stretta correlazione con quanto sopra è parso poi utile sottolineare in quella sede, con le opportune indicazioni metodologiche, anche la necessità di una corretta gestione degli incarichi e delle funzioni dirigenziali nel rispetto delle discipline di appartenenza, in funzione pure di una più corretta conduzione dei sistemi di verifica e valutazione.

Il primo numero del corrente anno è stato infine dedicato a una forte sottolineatura della devastante corrente applicazione della cosiddetta *spending review*; in nome della quale «[...] l'esercizio della libera interpretazione della legge pare diventato una regola non scritta che troppe P.P.A.A. ritengono legittimo applicare alla sola condizione che possa essere giustificata da immediati risparmi di spesa; poco conta se soltanto apparenti, incuranti dei danni che ne potrebbero derivare in tempi poco più lunghi». Il tutto in pedissequa applicazione del nuovissimo primo comma dell'art. 97 Cost. («Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» ex L. Cost. n. 1/2012 art. 2), e in spregio al comma 2 che ne costituiva la base storica («I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione»), con conseguente vanificazione del complessivo rispetto dell'intero im-

pianto costituzionale dell'art. 97 stesso. La triste realtà delle amministrazioni sanitarie del SSN è parsa tanto emblematica di tale distorta lettura della nostra Carta che, fra i tanti, sono stati riportati a titolo di esempio i numerosi casi di sottrazione del dovuto ristoro da parte delle amministrazioni a chi, necessariamente, avesse utilizzato la propria vettura per attività di servizio e i non meno frequenti casi di decurtazioni stipendiali impropriamente applicate a situazioni di malattia anche gravi (convalescenze conseguenti a ricovero). Problematiche già anche esaminate nei numeri precedenti, ma la cui persistenza risulta paradigmatica delle irragionevoli e unilaterali posizioni che troppe amministrazioni sanitarie adottano, rifiutando ogni confronto con i propri dirigenti, a causa della distorta lettura dell'art. 34 co. 1 del D.Lgs. 150/2009 che, in materia di organizzazione, ha certo disposto che «[...] le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione [...]», tuttavia senza affatto vietare il suddetto confronto.

Amaramente, concludevamo così: «L'interrogativo è ancora lo stesso: un'applicazione perlomeno miope della cosiddetta *spending review*, finalizzata solo alla burocratica autotutela dell'Amministratore pubblico, non è forse contraria alla lettera oltre che allo spirito stesso dell'art. 97 della nostra Costituzione? Quale il vantaggio

di ritenere, a priori, inutile e dannoso il dialogo finalizzato a una soluzione condivisa? A noi pare invece che, per determinare concrete economie di lungo respiro non debba essere definitivamente cestinata la valorizzazione del lavoratore e delle sue rappresentanze, in quanto insieme di persone sulle quali si fonda, soprattutto in sanità, l'efficacia e l'efficienza della prestazione lavorativa; valorizzazione che ben poco dipende da mal attuate valutazioni della performance, ma che ben di più è legata al confronto ed alla ricerca di soluzioni equilibrate, con l'abbandono di posizioni radicali e precostituite, ancorate a burocratiche e distorte letture di provvedimenti generalizzati, che richiedono invece specifiche applicazioni in un ambito così delicato come quello sanitario».

È parso dunque utile, dopo due anni, un richiamo delle norme e delle criticità che hanno determinato diffuse e rilevanti problematiche nella già difficile gestione delle relazioni sindacali a livello locale, ricordando qui le posizioni di legittimità difese dal nostro sindacato in riferimento sia alla normativa sia ai CCNL vigenti, con l'intento di mantenere vivi su tali temi la necessaria attenzione e l'opportuno dibattito, senza i quali l'efficacia dell'azione sindacale locale verrebbe inevitabilmente travolta dal peso della crisi e dei conseguenti provvedimenti che, per quanto necessari, non è accettabile possano trovare tanto frequentemente distorta applicazione nelle sedi periferiche.

Tutela Legale

Il SIVeMP con l'ufficio legale, diretto dal dr. Mauro Gnaccarini, formula gratuitamente pareri legali e fornisce consulenza telefonica a tutti gli iscritti al Sivemp, relativamente all'applicazione del Contratto collettivo nazionale di Lavoro, alle norme concorsuali della dirigenza medica e veterinaria del SSN, e alla normativa "lavoristica" di settore. Le richieste scritte devono essere inoltrate a mezzo fax (06/8848446) o all'indirizzo e-mail tutelalegale@sivemp.it. La consulenza telefonica è attiva di norma nella giornata di giovedì - ore 10,00- 16,00 - esclusivamente per richieste formulate dai Quadri regionali, provinciali o aziendali.