

LICENZIATO L'ATTO DI INDIRIZZO

Primi passi verso il rinnovo contrattuale

Pierluigi Ugolini*

Diramato l'Atto di indirizzo per il rinnovo del contratto 2019-2021 dell'Area dei dirigenti della Sanità

Il Comitato di Settore Regioni-Sanità ha diramato il 6 ottobre l'Atto di indirizzo per il rinnovo del contratto 2019-2021 dell'Area dei dirigenti della Sanità. Riguarda 134.636 dirigenti confluiti nella nuova area contrattuale e che interessa 120.063 medici e 14.573 sanitari. Il contratto precedente, attualmente in regime di proroga, risale al 19 dicembre 2019.

Si tratta delle linee guida utili alla stipula di un rinnovo contrattuale di un contratto di fatto già scaduto da oltre 9 mesi, che oltre a dover garantire una rivalutazione economica delle buste paga dovrebbe mettere in campo strumenti

utili ad una migliore organizzazione del lavoro.

Per l'apertura delle trattative occorre un ulteriore passaggio previsto dal comma 1 dell'art. 47 del d.lgs. 165/2001 che prevede che "Gli atti di indirizzo delle amministrazioni diverse dallo Stato sono sottoposti al Governo che, non oltre dieci giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale".

In esito alle valutazioni del Governo (insediatosi ricordiamo il 23 ottobre) seguirà l'ufficializzazione dell'Atto di indirizzo con l'invio formale all'ARAN per l'apertura delle trattative.

Il quadro finanziario

Di seguito, prima di passare all'analisi del testo (e del relativo contesto generale), riportiamo il quadro finanziario parte integrante dell'atto di indirizzo, ovvero le tavole che mostrano la previsione degli oneri per il rinnovo contrattuale dei dirigenti dell'Area della Sanità (tavole 1 e 2, vedere pag. 18-20).

L'incremento medio a regime sarà del 4%, di cui 3,78% (per un importo complessivo lordo pari a 584,58 mln di €) è generato dalle risorse messe a disposizione dalle leggi finanziarie, mentre lo 0,22% (per un importo complessivo lordo pari a 34,02 mln di €) è generato dalle risorse economiche messe a disposizione dalla legge di bilancio 2022, comma 604. L'inserimento dell'indennità di esclusività in massa salariale ottenuta

Figura 1

Calcola le rivalutazioni monetarie		
Indagine	Indice dei prezzi al consumo per famiglie operai e impiegati Gennaio 1947 - Settembre 2022	
Aggr.ne	Indice generale (senza tabacchi)	
Territorio	Italia	
Da mese:	Gennaio	Da anno: 2019
A mese:	Settembre	A anno: 2022
Somma:	100	Euro <input checked="" type="radio"/> Lire <input type="radio"/>
Calcola		
Gennaio 2019 - Settembre 2022		
Coefficiente	Euro	Lire
1,111	111,10	215.120

(Fonte: ISTAT).

nell'ultima tornata contrattuale, ed il successivo incremento della medesima del 27% ottenuta con la legge di bilancio 2021, generano una massa salariale media pro capite pari a 85.137 € per la dirigenza medica e veterinaria, con un incremento medio atteso pari quindi a circa 240 € mensili.

Le linee di contesto generale individuate dal documento, ed le conseguenti ipotesi di sviluppo del nuovo impianto di CCNL individuano (o forse sarebbe meglio dire che sottolineano considerate le reiterate richieste in merito da anni inutilmente sollevate dalle OO.SS) alcune delle principali criticità sia organizzative che strutturali, ovvero la cronica carenza di personale, l'esternalizzazione dei servizi, la necessità di incentivare l'ingresso nel SSN dei giovani, quella di trattenere/fidelizzare i professionisti che già vi operano, la necessità di armonizzazione tra impegni di lavoro e vita privata e familiare. Sembra ironica, ma evidenzia la sempre maggiore distanza tra chi fornisce le linee guida del contratto nazionale e chi in periferia è chiamato ad applicarlo, il richiamo alla necessità di dare piena attuazione al sistema degli incarichi già delineato con il CCNL 2016-2018.

Ricordiamo infatti come nel triennio trascorso in almeno il 65% delle aziende non si è svolta (o non si è conclusa) la contrattazione decentrata, con grave pregiudizio proprio nell'applicazione, tra l'altro, del nuovo sistema degli incarichi. Il percorso di crescita parallelo tra incarichi professionali ed incarichi gestionali è ad oggi prevalentemente teorico, sganciato da una reale analisi ed ingegnerizzazione dei fabbisogni organizzativi, spesso definito sulla carta ma non realmente applicato nella pratica.

Non hanno aiutato, a dire il vero, i quasi 3 anni di pandemia ma molto di più, proprio a causa dell'emergenza, si sarebbe dovuto e potuto fare.

Entrando nelle previsioni economiche la direttiva di *“allocare le risorse contrattuali secondo un criterio di tendenziale proporzionalità tra componenti stipendiali e altre voci della retribuzione”* è sicuramente in contrasto con una inflazione ad oggi calcolata dell'11,1% a fronte di aumenti stipendiali complessivi del 4% (figura 1).

Rivalutazione della retribuzione

Entrando nel tecnico, le linee principali di intervento delineate dall'atto di indirizzo, annotiamo a margine delle proposte le nostre considerazioni.

Laddove si dichiara che il contratto nazionale dovrà prevedere una rimodulazione del sistema degli incarichi, anche dando luogo ad un percorso di consolidamento del sistema delineato dal CCNL 2016-2018 rammentiamo come proprio tale CCNL ad oggi è stato applicato correttamente in meno del 40% delle aziende del SSN, e che i tentativi negoziali di introdurre correttivi che garantiscano certezza applicativa del CCNL e tempistiche adeguate sono state bocciate dalla controparte negoziale datoriale durante la precedente tornata negoziale.

L'ipotesi negoziale di rivalutazione della retribuzione di posizione correlata all'incarico professionale di base, anche al fine di renderla coerente con il sistema degli incarichi al fine di valorizzare l'ingresso dei giovani e rendere maggiormente competitivo il lavoro nel Servizio Sanitario Nazionale è intento assolutamente condivisibile ma certamente poco praticabile data l'esiguità delle risorse economiche disponibili e la carenza di alcune figure professionali evidenziata in premessa allo stesso atto di indirizzo.

La previsione di armonizzare i valori massimi della retribuzione complessiva di posizione con il nuovo sistema degli incarichi con esclusione di maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti del SSN è di fatto limitata dalla disponibilità economica complessiva, e pertanto scarsamente applicabile.

Confermare l'attuale struttura dei fondi e consolidare l'attribuzione delle risorse derivanti dall'attuale definizione delle aree dirigenziali rafforzando il concetto che le risorse dei fondi vadano spese tutte nell'anno di competenza, anche a livello di singoli fondi con riferimento alla finalizzazione dei residui, è anch'essa una richiesta da sempre delle OO.SS. che cozza con alcune visioni aziendali non in linea con tale disposizione contrattuale. Ricordiamo come proprio la previsione di utilizzo integrale dei fondi nell'anno

di riferimento sia stata (con fatica) rafforzata nell'ultimo CCNL e su nostra esplicita richiesta in quanto spesso applicata tardivamente quando non anche malamente dalle Aziende.

Valorizzare poi le voci della retribuzione collegate alle condizioni di lavoro e al disagio senza prevedere che le Aziende (che esternalizzano prestazioni a valori di mercato, con costi a carico dei propri bilanci) possano remunerare adeguatamente i propri dipendenti con le stesse modalità (ovvero attingendo a risorse di bilancio e non contrattuali) è dichiarazione tanto velleitaria quanto inapplicabile oltre che iniqua.

Andrebbe in questo caso, infatti, previsto almeno un meccanismo di deroga che consenta di allineare il costo delle prestazioni al reale valore di mercato, remunerando in pari misura e per le stesse prestazioni professionisti esterni e dipendenti delle aziende, istituendo quindi un *“benchmark”* di riferimento. L'atto di indirizzo, invece, dispone che *“il nuovo contratto dovrà puntualizzare modalità e limiti nell'applicazione dell'istituto delle prestazioni aggiuntive, specie con riferimento agli ambiti con maggiore carenza di personale e senza nuovi e maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti rispetto a quelli derivanti dalla vigente disciplina contrattuale”*.

Segnaliamo poi, ed infine, come sia impropria la citazione (anche in questo CCNL) del Dirigente ambientale, tematica assolutamente incomprensibile perché tale figura appartiene al ruolo tecnico ed è disciplinata nell'art. 72 del CCNL dell'Area delle Funzioni locali.

In conclusione, una partenza non solo ritardata ma anche in salita di un contratto la cui strada inizia 10 mesi dopo la sua naturale scadenza, con indicazioni ancora una volta collegate a logiche di risparmio e prive di una visione strategica a medio lungo termine.

Il timore che la controparte non sia all'altezza delle nuove sfide nasce dalla lettura critica dell'atto di indirizzo.

Speriamo di sbagliare.

Noi siamo comunque pronti a fare la nostra parte.

*Segreteria nazionale



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME
COMITATO DI SETTORE COMPARTO REGIONI-SANITÀ
(ART. 41, COMMA 2, D.LGS. 165/2001)

122/COMITATOREG-SAN

ATTO DI INDIRIZZO PER IL RINNOVO CONTRATTUALE DEL TRIENNIO 2019-2021 PER L'AREA DEL COMPARTO SANITÀ

Roma, 6 ottobre 2022

1. Premessa

Il presente atto individua gli indirizzi relativi al rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021. È confermata la cornice negoziale contenuta nell'atto di indirizzo quadro per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 per il personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.lgs. 165 del 2001, definito in accordo con i comitati di settore Regioni-Sanità ed Enti Locali. Il presente atto di indirizzo ha recepito gli obiettivi contenuti nel Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021 e sarà attuato nell'ambito del complesso delle risorse disponibili definite nel pieno rispetto della legislazione vigente.

2. Linee di contesto generale

L'avvio delle trattative per il nuovo contratto della dirigenza dell'Area sanità avviene al termine della fase più acuta del periodo emergenziale, che ha messo in luce la capacità del SSN di far fronte a estreme criticità, anche elaborando normative e soluzioni organizzative originali, e in coincidenza con l'attuazione del PNRR, che rappresenta la nuova sfida a cui è chiamata anche la Sanità italiana. La contingente carenza di personale medico, soprattutto in alcuni ambiti specialistici quali a titolo esemplificativo quello dell'emergenza/urgenza, anestesiologicalo, radiologico, ostetricoginecologico, pediatrico, psichiatrico e altri, e il fenomeno delle dimissioni volontarie che sta assumendo anche nel contesto sanitario dimensioni significative, determina la necessità di interventi a livello economico e operativo, al fine di garantire la continuità e la qualità dei servizi e limitare, per quanto possibile, le esternalizzazioni. Vi è pertanto l'esigenza di incentivare l'ingresso nel SSN dei giovani e di trattenere/fidelizzare i professionisti che già vi operano, prevedendo sviluppi di carriera, ma anche modalità di lavoro che consentano una migliore armonizzazione con la vita privata e familiare, in modo da attenuare l'uscita dal sistema pubblico dei professionisti verso l'ambito del lavoro privato e/o libero professionale. Sempre a tal fine risulta prodromico che le aziende ed enti del SSN diano piena attuazione al sistema degli incarichi già delineato con il CCNL 2016-2018.

3. Quadro finanziario

Le tavole seguenti mostrano la previsione degli oneri per il rinnovo contrattuale dei dirigenti dell'Area della Sanità.

Tavola 1.						
Area Sanità - Risorse per il rinnovo contrattuale del triennio 2019-2021						
	Unità di personale a 131-12-2018 ⁽¹⁾	Retribuzione media ⁽¹⁾	Monte salari maggiorato degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione ⁽²⁾ (mln., di euro)	Risorse al lordo degli oneri riflessi ⁽³⁾ (mln., di euro)		
				2019	2020	a decorrere dal 2021
Dirigenti medici	120.063	85.137	14.004	182,05	281,48	529,35
Dirigenti sanitari non medici	14.573	73.190	1,461	19,00	29,37	55,24
AREA SANITÀ	134.636	83.844	15.465	201,05	310,85	584,58

(1) Dati da Conto Annuale 2018.

(2) La percentuale utilizzata per il calcolo degli oneri riflessi inclusi nel monte salari 2018

(3) Le risorse rappresentano, rispetto al monte salari 2018, l'1,30% per l'anno 2019, il 2,01% per l'anno 2020 e il 3,78% per il 2021.

Tavola 2.	
Valore massimo delle ulteriori risorse a disposizione del rinnovo contrattuale	Risorse al lordo oneri riflessi (mln di euro) (1)
Risorse per il superamento limite art. 23, comma 2 (comma 604 L.B. 2022) - 0,22% m.s. 2018	34,02
<i>(1) Il monte salari 2018 lordo oneri riflessi del comparto Funzioni locali, utilizzato per la stima, è pari a 15.465 milioni di euro lordo o.r. per tutta l'area. La percentuale utilizzata per il calcolo degli oneri riflessi è pari al 37%.</i>	

Nella seconda tavola sono rappresentate le risorse di cui all'art. 1, comma 604, della legge di Bilancio per il 2022 (L. n. 234/2021) che ha previsto l'integrazione delle risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle Pubbliche amministrazioni, disponendo in particolare che: "Al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, di una misura percentuale del monte salari 2018 da determinare, per le amministrazioni statali, nei limiti di una spesa complessiva di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'imposta regionale sulle attività produttive, mediante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo con una dotazione di pari importo e, per le restanti amministrazioni, a valere sui propri bilanci, con la medesima percentuale e i medesimi criteri previsti per il personale delle amministrazioni dello Stato, secondo gli indirizzi impartiti dai rispettivi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, del predetto decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, le predette risorse sono a carico dei bilanci degli enti interessati. Il contratto dovrà inoltre finalizzare le seguenti risorse:

- Risorse di cui all'art. 1, comma 293, della legge n. 234/2021 per l'istituzione di una specifica indennità di natura accessoria da riconoscere, in ragione dell'effettiva presenza in servizio, al personale della dirigenza medica operante nei servizi di pronto soccorso, nei limiti dell'importo annuo lordo di 27 milioni di euro;
- risorse destinate ai fondi per la contrattazione integrativa dall'art. 1, commi 435 e 435 bis della Legge 205 del 27 dicembre 2017 e ss.mm.ii, con modalità compatibili con il riparto delle stesse, per valorizzare il servizio e la presenza presso le strutture del Servizio sanitario nazionale del personale della dirigenza dell'Area della sanità (dirigenti medici, veterinari, sanitari, ivi compresi i dirigenti delle professioni sanitarie questi ultimi limitatamente al comma 435 bis) a partire dall'annualità successiva alla sottoscrizione del contratto;
- risorse previste dall'art. 1, commi 526, 527 e 528 della Legge n. 145 del 30 dicembre 2018 con modalità compatibili con il riparto delle stesse.

Le risorse contrattuali dovranno essere allocate secondo un criterio di tendenziale proporzionalità tra componenti stipendiali e altre voci della retribuzione.

4. Le linee principali di intervento

a) Il sistema degli incarichi dirigenziali

Il contratto nazionale dovrà prevedere una rimodulazione del sistema degli incarichi, nella salvaguardia delle prerogative dell'amministrazione ai sensi del combinato disposto degli artt. 4, 19 e 27 del d.lgs. n. 165 del 2001, verificando in particolare, la possibilità, compatibilmente con le disponibilità dei pertinenti fondi della contrattazione integrativa relativa agli incarichi contrattuali, di dar luogo ad un percorso di:

- consolidamento del sistema delineato dal CCNL 2016 -2018 dell'Area della sanità, in merito alle tipologie di incarico gestionale di struttura complessa, prevedendo una maggior coerenza con il nuovo contesto organizzativo;
- rivalutazione della retribuzione di posizione correlata all'incarico professionale di base, anche al fine di renderla coerente con il sistema degli incarichi previsto nel Comparto sanità, al fine di valorizzare l'ingresso dei giovani e rendere maggiormente competitivo il lavoro nel Servizio Sanitario Nazionale;
- armonizzazione dei valori massimi della retribuzione complessiva di posizione con il nuovo sistema degli incarichi, ivi inclusa quella relativa all'incarico di direttore di dipartimento, con esclusione, comunque, di maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti del SSN.

b) Fondi contrattuali

Il contratto nazionale dovrà confermare l'attuale struttura dei fondi e consolidare l'attribuzione delle risorse derivanti dall'attuale definizione delle aree dirigenziali. Andrà inoltre rafforzato il concetto che le risorse dei fondi vadano spese tutte nell'anno di competenza, prevedendo altresì meccanismi semplificati e specifici, anche a livello di singoli fondi, con riferimento alla finalizzazione

dei residui. Nell'ambito delle finalizzazioni di spesa particolare attenzione dovrà essere posta a quelle voci della retribuzione che valorizzano le condizioni di lavoro e al disagio che vanno considerate una priorità assoluta da garantire in un settore come quello della Sanità che opera con continuità, assicurando il servizio 365 giorni/anno e 24ore/giorno e che presenta un costante invecchiamento della risorsa umana impiegata e, quindi, un particolare aggravio di impegno. A tal fine sarà necessario rivedere il sistema dei compensi correlati alle condizioni di lavoro al fine di riconoscere prioritariamente il servizio prestato presso le sedi maggiormente disagiate, in particolare i servizi di emergenza/urgenza, le sedi periferiche, ecc. Il contratto collettivo nazionale dovrà pertanto prevedere:

- che le Aziende ed Enti incrementino, ai sensi del succitato articolo 1, comma 604, della legge 234 del 2021, a decorrere dall'anno 2022, le risorse variabili dei Fondi destinati alla contrattazione integrativa del personale dipendente, rispetto a quelle destinate a tali finalità nel 2021, di una misura non superiore allo 0,22 per cento del monte salari 2018 e comunque nei limiti delle risorse a tal fine complessivamente individuate nella Tavola 2 del Quadro finanziario di cui al paragrafo 3;
- l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 1, comma 293, della legge n. 234/2021 per l'istituzione di una specifica indennità di natura accessoria da riconoscere, in ragione dell'effettiva presenza in servizio, al personale della dirigenza medica operante nei servizi di pronto soccorso, nei limiti individuati nel Quadro finanziario di cui al paragrafo 3, indirizzando le predette risorse al fondo destinato al disagio;
- l'utilizzo delle risorse previste dai commi 435 e 435 bis della Legge 205 del 27 dicembre 2017 e ss.mm.ii, anche in una logica perequativa, per valorizzare il servizio e la presenza presso le strutture del servizio sanitario nazionale del personale della dirigenza dell'Area della sanità (dirigenti medici, veterinari, sanitari, ivi compresi i dirigenti delle professioni sanitarie, questi ultimi limitatamente alle risorse di cui al comma 435 bis);
- l'utilizzo delle risorse derivanti dall'applicazione dell'articolo 1, commi 526, 527 e 528 della Legge n. 145 del 30 dicembre 2018, destinandole prioritariamente verso i servizi di pronto soccorso;
- la possibilità per la contrattazione integrativa di implementare le voci retributive correlate alle condizioni di lavoro, compatibilmente con le risorse disponibili nei fondi per le condizioni di lavoro tenuto anche conto delle esigenze scaturenti dall'omogeneizzazione della presenza in servizio di cui alla successiva lettera c);
- la destinazione delle risorse derivanti dalla percentuale degli introiti della libera professione, volte a remunerare il personale con limitata possibilità di esercizio della stessa, privilegiando, a parità di condizioni, coloro che operano nei servizi di pronto soccorso ovvero che prestano servizio in sedi disagiate.

c) Orario di lavoro

In coerenza con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia, il contratto nazionale, ferme restando le vigenti prerogative per i direttori di struttura complessa, dovrà omogeneizzare la presenza in servizio sulle 24 ore per tutti i profili dirigenziali di cui al campo di applicazione del presente contratto. Dovrà altresì, al fine di contenere il fenomeno delle dimissioni dal servizio e del pensionamento anticipato, prevedere strumenti diretti ad armonizzare le esigenze di vita e di lavoro, implementando le fattispecie e i contingenti di personale ammesso al rapporto di lavoro con impegno orario ridotto, anche in considerazione dell'età anagrafica.

d) Prestazioni aggiuntive

Nel rispetto delle norme di legge che regolano la materia ed in continuità con le precedenti indicazioni contrattuali, il nuovo contratto dovrà puntualizzare modalità e limiti nell'applicazione dell'istituto delle prestazioni aggiuntive, specie con riferimento agli ambiti con maggiore carenza di personale senza nuovi e maggiori oneri a carico dei bilanci degli enti rispetto a quelli derivanti dalla vigente disciplina contrattuale. A tal fine le aziende dovranno garantire l'invarianza finanziaria prendendo a riferimento l'anno 2021 al netto degli eventuali finanziamenti (quali ad esempio Decreti Emergenziali, Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 c.d. Balduzzi) ed includendo, nella definizione del tetto massimo, anche gli eventuali servizi reinternalizzati (cooperative/appalti). Le regioni potranno prevedere una distribuzione perequativa garantendo comunque l'invarianza finanziaria complessiva. Per garantire la copertura dei turni di guardia con personale aziendale, evitando le esternalizzazioni, il contratto dovrà valutare la possibilità, di coinvolgere, in via residuale, nelle guardie notturne retribuite a tariffa anche ai dirigenti a rapporto non esclusivo.

e) Indennità di esclusività

Il contratto nazionale dovrà prevedere valori uniformi con riferimento al personale destinatario di tale indennità.

5. Il sistema delle relazioni sindacali

Il contratto nazionale dovrà confermare l'attuale modello, valutando la possibilità di potenziare il ruolo dell'organismo paritetico.

6. Disposizioni particolari

Il contratto nazionale dovrà individuare il trattamento giuridico ed economico del personale assunto a tempo determinato ai sensi della Legge 145/2018, art. 1 comma 548-bis. Il contratto nazionale dovrà, infine, prevedere una figura professionale con possibilità di multi-accesso, nella quale l'assegnatario mantiene il ruolo di inquadramento e utilizza le risorse dei fondi contrattuali di appartenenza. Tale figura, in particolare, dovrà riguardare il Dirigente ambientale anche in un'ottica di gestione unitaria dei fondi contrattuali nella relativa area di appartenenza.