



MANOVRE/ Nell'ottica dei risparmi manca una normativa per le strutture-chiave aziendali

Dipartimenti a rischio spesa

L'indennità dei responsabili non è diritto acquisito: l'abuso è danno erariale

La spending review entra nel merito anche dell'organizzazione delle aziende e del lavoro, anche con previsioni che riguardano, legata alla revisione dei posti letto, la riorganizzazione delle strutture complesse.

In realtà al di sopra delle strutture complesse c'è un'altra tipologia di strutture spesso non considerata adeguatamente: i dipartimenti, uno dei modelli organizzativi più importanti di una azienda sanitaria. Si potrebbe dire che rappresenta lo snodo strategico tra la direzione aziendale e le strutture della linea produttiva e per il suo responsabile costituisce la sintesi delle capacità manageriali e di quelle professionali. Il dipartimento assume sempre maggiore valenza funzionale, basti pensare alla sua strategicità nei casi, sempre più frequenti, di accorpamento di aziende o nell'implementazione del modello assistenziale per intensità di cure con il quale inevitabilmente si deve rivedere il ruolo della unità operativa tradizionale. Pur se veniva citato addirittura dalla legge 833/1978, la prima vera definizione normativa del dipartimento si ha con il Dlgs 229/1999 che fissa un paio di importanti principi di carattere generale e rinvia alle Regioni le modalità di funzionamento, a esempio le funzioni del Comitato di dipartimento. Lo definisce «il modello ordinario di gestione operativa di tutte le attività delle aziende sanitarie» e stabilisce che «il direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento; il direttore di dipartimento rimane titolare della struttura complessa cui è preposto». In tal senso il legislatore ha inteso scegliere la soluzione del cosiddetto dipartimento «debole», cioè quella di un incarico a scavalco e non quella di un incarico a tempo pieno ed esclusivo.

Il 502 prevede espressamente e direttamente una sola fattispecie di dipartimento, quello della prevenzione, mentre tutte le altre tipologie - strutturale, funzionale, integrato, ospedaliero, territoriale, transmurale, gestionale, tecnico ecc. fino ai recenti dipartimenti interaziendali - sono definite dalla legislazione regionale in pieno ossequio alla ripartizione delle competenze prevista dall'articolo 117 della Costituzione. Anche nel testo dell'ultima versione del Ddl sul governo clinico all'esame del

Le interpretazioni dei sindacati	
1	Le norme collettive hanno disciplinato in modo ossessivo tutti gli aspetti dell'incarico di direttore di struttura complessa ma non hanno detto nulla di concreto riguardo a quello di dipartimento
2	È corretto (sindacalmente) blindare per un periodo lungo (da 5 a 7 anni) un incarico nel quale prevale la professionalità mentre in un incarico dove è più evidente il rapporto fiduciario le parti hanno lasciato indefinita la questione
3	L'incarico di direzione di struttura complessa è valutato alla fine del quinquennio da un Collegio tecnico che verifica sostanzialmente la professionalità espressa. L'incarico di Capo dipartimento non è affatto legato alla professionalità della struttura complessa ma implica doti di direzione e gestione di risorse molto più spiccate rispetto a quelle ordinarmente richieste a un direttore di struttura complessa. La valutazione gestionale dei dirigenti è affidata al Nucleo di valutazione ed è annua, motivo in più per ritenere che l'incarico non può essere affidato per cinque anni e che non possa che essere valutato direttamente dal direttore generale eventualmente su proposta del direttore coadiuvante competente
4	L'azienda deve utilizzare la propria discrezionalità in modo ragionevole e trasparente stabilendo preventivamente la durata e le modalità di conferimento e revoca in sede di Regolamento sugli incarichi e non può decidere di volta in volta sul caso singolo
5	Riguardo alle procedure di valutazione, alcuni ritengono di dover obbligatoriamente seguire il contratto del 2005. Premesso che l'allegato a tale contratto è redatto «a titolo meramente esemplificativo», il punto C) contiene due «sviste». La prima è un errore materiale quando prevede che il direttore di dipartimento è soggetto alla verifica professionale (visto che tutte le componenti dell'incarico sono gestionali). La seconda è più politica quando si afferma che il valutatore di prima istanza è il direttore generale, ma la sua decisione può essere modificata o cassata dal Collegio tecnico in sede di seconda istanza: nessuna azienda ha recepito questo meccanismo impossibile
6	Riguardo alle conseguenze economiche derivanti dalla soppressione del dipartimento, cioè il diritto o meno al mantenimento del livello salariale raggiunto, nel contratto del 2000 è posta una garanzia economica in caso di «attribuzione di un incarico diverso da quello precedentemente svolto a seguito di ristrutturazione aziendale». Il dirigente, in questi casi, ha diritto a «un incarico di pari valore economico». La collocazione sistematica del comma fa però dedurre che la garanzia agisce solo nei confronti della retribuzione di posizione nel suo valore complessivo (costituito da retribuzione di posizione minima contrattuale unificata + variabile aziendale): infatti la maggiorazione prevista per il dipartimento è disciplinata dal successivo comma. Se le parti negoziali avessero voluto includere nella garanzia l'intero trattamento accessorio la collocazione della clausola sarebbe dovuta essere alla fine dell'articolo o, quantomeno, dopo il comma in questione

Parlamento un articolo specifico è dedicato al dipartimento ma il suo contenuto non si discosta assolutamente dai principi consolidati, salvo che per la prima volta si afferma che il direttore di dipartimento «è sovraordinato ai direttori di struttura complessa per gli aspetti gestionali attinenti al dipartimento».

Ma se la legislazione nazionale disegna solo una generale cornice giuridica del dipartimento non è che i contratti collettivi succedutisi nel tempo siano stati da meno per ciò che riguarda una sostanziale deregulation normativa della materia. Infatti il primo contratto collettivo del 1996 non lo disciplina affatto e il contratto dell'8 giugno 2000 lo cita in modo abbastanza apodittico ma non detta alcuna clausola specifica rispetto alla durata dell'incarico, alle modalità di valutazione e alle conseguenze economiche per gli interessati di una eventuale soppressione di dipartimenti. La deduzione di alcuni inter-

preti che la ragione di tale silenzio risiede nel fatto che il dipartimento è in tutto e per tutto un incarico di direzione di struttura complessa - e quindi segue le regole stabilite per le strutture complesse - si basa in pratica sulle stesse locuzioni nel contratto del 2000. Ma questa tesi non sembra condivisibile in quanto lo stesso contratto collettivo in un altro articolo afferma che gli incarichi interni di dipartimento «sono conferiti con le procedure previste dall'art. 17-bis del Dlgs 502/1992» che, tra l'altro, non vuol dire niente visto che la norma citata a sua volta rinvia alla normativa regionale peraltro per il solo aspetto della partecipazione del Comitato di dipartimento all'individuazione del responsabile.

Affermare che «tra essi sono ricompresi l'incarico di direttore di dipartimento» è tanto scontato quanto inutile visto che il decreto n. 502 stabilisce che «il direttore di dipartimento rimane

titolare della struttura complessa cui è preposto».

Altro argomento a favore della non sovrapposizione pedissequa delle caratteristiche contrattuali di dipartimento e struttura complessa è quello della maggiorazione economica che grava sul bilancio e non sul fondo specifico: se fosse un incarico di struttura complessa come gli altri perché mai dovrebbe eludere la capienza del fondo? Infine il contratto di novembre 2005 indica nell'allegato 5 le due tipologie di incarico in modo ben distinto a conferma che le parti negoziali le hanno intese sempre come due fattispecie diverse.

Il contratto ha lasciato, in realtà, ampio spazio discrezionale alle aziende nel definire durata e modalità di conferimento dell'incarico, quasi come contrappartita per aver cinto di paletti l'incarico di struttura complessa. Questa lettura «politica» delle clausole contrattuali sul dipartimento è sostanzialmente

confermata se si leggono i manuali di commento editi all'epoca dai sindacati medici.

Quello che si deduce dalle varie interpretazioni contrattuali è che la «maggiorazione» per i direttori di dipartimento sia un emolumento totalmente distinto dalla retribuzione di posizione e perciò come tale va trattato. Ad avvalorare la tesi della completa distinzione - oltre al fatto che non grava sullo specifico fondo contrattuale - va ricordato che il contratto del 2000 non detta alcun criterio per stabilire il range tra il 35% e il 50% per cui non può che essere confermato il carattere di assoluta discrezionalità (i criteri generali non sono nemmeno oggetto di concertazione con i sindacati) dell'istituto e la sua distinzione dalla retribuzione di posizione. Relativamente alla percentuale, si ricorda che una novità della parte economica del contratto del 10 maggio 2010 riguarda l'aumento dei valori massimi della retribuzione di posizione che non gravano peraltro sugli oneri contrattuali perché vengono previsti a invarianza del fondo di posizione. Per lo stesso motivo viene ridotta dal 35 al 30% la maggiorazione minima per i responsabili di dipartimento: chi infatti aveva alla data del contratto il valore minimo avrebbe avuto in automatico un aumento di 3.000 euro annui che sarebbe stato inevitabilmente andato a gravare sugli aumenti contrattuali. Con la ridefinizione dei valori massimi, invece, l'operazione è isorisorse (anche se in realtà la percentuale corretta per evitare l'aumento dell'importo sarebbe stata il 29 per cento).

La maggiorazione e l'indennità di struttura complessa (per la quale vale lo stesso ragionamento in caso di ristrutturazione) sono due componenti della retribuzione rispetto alle quali il nesso sinallagmatico è fondamentale e non può scattare nei loro confronti la clausola di garanzia.

A conclusione del ragionamento credo che proseguire a erogare la maggiorazione e l'indennità di struttura complessa (o il loro equivalente economico che è la stessa cosa) quando il dirigente non svolge più le funzioni di capo dipartimento o di direttore di struttura complessa sia illegittimo e fonte di danno erariale.

Stefano Simonetti

© RIPRODUZIONE RISERVATA

TICKET E TAGLI

La Consulta rilancia il federalismo fiscale

La Corte costituzionale con una apprezzabile sentenza, appena depositata, fornisce ineludibili prescrizioni al legislatore e, quindi, al Governo in materia di restrizioni finanziarie e, dunque, di spending review. Lo fa nel senso di dire basta a provvedimenti legislativi che impongano, a Regioni ed Enti locali, strette finanziarie e di spesa che vadano a sistema.

Con la sentenza n. 193 del 17 luglio 2012 la Consulta ha sancito, in linea con i suoi precedenti dicta, l'illegittimità di ogni prescrizione di principio volta a imporre agli enti territoriali, a tempo indeterminato, misure di contenimento finanziario, delle quali sono invece pieni zeppi i recenti provvedimenti adottati dal Governo in carica.

Con questo, la Corte ha sottratto alla legislazione «emergenziale» la materia dei tagli e degli obiettivi di lungo periodo, direttamente connessi con il Patto di stabilità. Di conseguenza, la normativa rivolta a riequilibrare la spesa riducendola, attraverso il suo contenimento complessivo, deve avere una efficacia transitoria (meglio, temporanea). Ma non solo. Deve limitarsi al perseguimento generale degli obiettivi cui la medesima si ispira, ovvero non deve essere neppure esaustiva nella individuazione degli strumenti e/o delle modalità per conseguirli.

La sentenza - che dichiara costituzionalmente illegittimi i

commi 4 e 5 dell'articolo 20 del Dl 98/2011, nella parte in cui venivano in essi previsti tagli agli enti territoriali nell'anno 2014 e successivi - mette implicitamente in discussione l'opzione governativa di procedere, sic et simpliciter, a razionalizzare sistematicamente la spesa pubblica attraverso un mero provvedimento di revisione della stessa.

Questo vuole dire due cose: che, per raggiungere il risultato auspicato di spendere meno e meglio, occorre mettere subito in campo gli strumenti individuati dal federalismo fiscale (i costi standard) e che non v'è spazio per i rimedi sistematici individuati tout court. Di guisa, occor-

re procedere a riforme strutturali (a cominciare da quella della Sanità) e a definire la Carta delle autonomie.

I giudici della Corte hanno, quindi, deciso - ancorché incidentalmente e in via consequenziale - l'illegittimità dei tagli da valere a tempo indeterminato, a prescindere se lineari o non. Sostanzialmente, il legislatore nazionale può ben ricorrere al ridimensionamento dei finanziamenti e delle spese di Regioni ed enti locali ma solo prevedendoli transitoriamente. Cioè, imponendo i tagli relativi a scadenza fissa e obiettivizzandoli a un risultato complessivo senza stravolgere gli equilibri della

finanza pubblica.

Tutto questo comporterà dei problemi di non poco conto, specie alla spending review (Dl 95/2012) che, a fatica, sta navigando nelle acque parlamentari (invero un po' agitate) alla ricerca della conversione in legge. Insomma, la sentenza della Corte impone un serio limite al legislatore, atteso che gli tarpa le ali in relazione ai voli pindarici che il medesimo è in procinto di spiccare con la conversione di quanto deciso in via emergenziale, ma strutturalmente e, quindi, da realizzare nel lungo periodo.

La sentenza, infatti, boccia la scelta dei tagli da valere a tempo indeterminato, quasi a mo'

di riduzione strutturale della spesa. Una competenza peraltro riservata alle riforme in senso proprio, attraverso le quali conseguire il contenimento delle economie, la migliore erogazione dei Lep e il più corretto esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Le strade ci sono. Il legislatore le ha individuate. Si cominci con la pronta attuazione del federalismo fiscale. I costi e fabbisogni standard, inconcepibilmente ritardati nella loro monetizzazione, rappresentano la soluzione a sistema. Peccato avere perso tempo.

Ettore Jorio

Professore di Diritto sanitario all'Università della Calabria

© RIPRODUZIONE RISERVATA