



IL SINDACATO DEI MEDICI

A SUPPORTO DI UNA CORRETTA APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 18 DEL CCNL 1998_2001

Gruppo di lavoro CMO composto da:

LUCIANO MORETTI, *Coordinatore delle Regioni*

GIUSEPPE LAVRA, *Segretario Nazionale Organizzativo*

ANTONIO DE FALCO, *Segretario Regionale della Campania*

GIANCARLO FALETTI, *Consulente legale*

MARZIO SCHEGGI, *Consulente formativo*

L I N E E E

STRUMENTI OPERATIVI

PRINCIPI INDEROGABILI (LINEE GUIDA REGIONALI)

per una corretta applicazione dell'articolo 18

4

REGOLAMENTO AZIENDALE IN MATERIA DI SOSTITUZIONI

in applicazione dell'articolo 18

9

PRINCIPI INDEROGABILI

per una corretta applicazione dell'articolo 18

I principi che devono essere posti a base dei regolamenti che ogni azienda sanitaria deve adottare per una corretta applicazione dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001, e che dovrebbero essere oggetto di linee guida regionali vincolanti per tutte le aziende, sono riconducibili ai seguenti:

- 1.** I dirigenti che hanno titolo al conferimento dell'incarico di sostituzione del direttore di un dipartimento sono i responsabili delle strutture complesse che afferiscono al dipartimento medesimo; questo principio discende direttamente dall'articolo 17-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che disciplina l'organizzazione dipartimentale, e che al comma 2 dispone in particolare: il direttore di dipartimento è nominato dal direttore generale fra i dirigenti con incarico di direzione delle strutture complesse aggregate nel dipartimento.
- 2.** I dirigenti che hanno titolo al conferimento dell'incarico di sostituzione del direttore di una struttura complessa o del responsabile di una struttura semplice dipartimentale sono esclusivamente i dirigenti che appartengono alla struttura considerata, e che sono titolari di un incarico di struttura semplice o di un incarico di carattere professionale tra quelli indicati alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 27 del CCNL 1998_2001; questo principio, sancito dal comma 2 dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001 che tratta specificamente delle sostituzioni per assenza temporanea, deve ritenersi applicabile anche alle sostituzioni disciplinate dal comma 4, nel quale non si precisano i requisiti dei dirigenti ai quali può essere conferito l'incarico, né le procedure esperibili per il conferimento dell'incarico stesso. In una lettura sistematica della norma

che ne consideri i contenuti quali componenti di un unicum che nella norma si esprime, devono ritenersi applicabili alla fattispecie oggetto del comma 4 gli stessi requisiti fissati dal comma 2. In una lettura sistematica dell'articolo 18 non può non essere considerato il fatto che il comma 4 si pone in continuità logica con i commi precedenti, ai quali aggiunge solo la precisazione che nel caso di *vacatio per cessazione* l'incarico di sostituzione può essere conferito per sei mesi, prorogabili al massimo per altri sei per altri sei.

3. I dirigenti che appartengono ad una qualsiasi struttura complessa o semplice dipartimentale devono essere valutati annualmente al fine specifico di individuare, secondo predefiniti criteri e parametri, il dirigente che presenta le caratteristiche, in termini di competenze e di attitudini, più idonee ad assumere su di sé la responsabilità della struttura stessa in caso si renda necessaria, per qualsiasi motivo, la sostituzione del titolare. Questo principio discende da specifiche fonti, oltre che dall'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale che è orientato a sottrarre all'amministrazione il conferimento degli incarichi dirigenziali dall'ambito della mera discrezionalità e dell'autonoma determinazione delle facoltà e dei poteri del privato datore di lavoro, che rende possibile conferire un incarico *intuitu personae* su basi essenzialmente fiduciarie, per riportarlo invece a una logica di trasparenza ed imparzialità imponendo una valutazione comparativa dei soggetti che hanno i requisiti richiesti per il conferimento dell'incarico stesso; valutazione che non può e non deve essere generica e astratta ma sulla base di predefiniti criteri e parametri, come dispone il comma 1-bis dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'articolo 40, comma 1, lettera b del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, seguendo procedure che possono essere definite *paraconcorsuali*.
4. La valutazione annuale che deve essere effettuata allo specifico fine di individuare il dirigente che ha titolo al conferimento dell'incarico di sostituzione deve essere quella indicata dal comma 2 dell'articolo 18 e deve valere sia per le sostituzioni che si rendono necessarie per un'assenza temporanea del responsabile della struttura sia per quelle che si rendono necessarie in caso di cessazione dal servizio dello stesso. Questo principio scaturisce da una lettura sistematica dell'articolo 18, nel quale il comma 4, non facendo alcun accenno ai criteri ed alle

procedure che devono essere adottati per il conferimento dell'incarico di sostituzione, sottintende implicitamente che siano applicabili i criteri e le procedure indicati dal comma 2. Il comma 4 precisa solo che laddove la sostituzione si renda necessaria per la cessazione dal servizio del responsabile la stessa è consentita per il tempo strettamente necessario ad espletare le procedure di cui ai DPR. 483 e 484 del 1997 ovvero dell'articolo 17 bis del decreto legislativo 502/1992. In tal caso può durare sei mesi, prorogabili fino a dodici. Il fatto che non si faccia alcun cenno ai criteri ed alle procedure da adottare per il conferimento dell'incarico induce a ritenere che queste siano le stesse indicate dal comma 2, e che in sostanza l'incarico debba essere conferito dall'azienda, con atto formale, al dirigente indicato annualmente dal responsabile della struttura sulla base di una valutazione comparativa secondo criteri e parametri specificamente definiti. Questa interpretazione, oltre che da una lettura sistematica della norma, appare coerente con principi che devono permeare i comportamenti delle amministrazioni pubbliche quali quelli della ragionevolezza, del buon andamento dell'azione amministrativa, dell'efficienza e dell'economicità. Una duplice valutazione, quella annuale da parte del responsabile in carica e quella effettuata da una commissione ad hoc in caso di cessazione dal servizio del responsabile stesso, oltre che affetta da manifesta illogicità comporterebbe infatti per l'amministrazione costi aggiuntivi, in contrasto con il principio di economicità, e possibili discontinuità nella gestione del ruolo essenziale di governo della struttura. Ulteriore conferma della ragionevolezza di questa interpretazione discende dalla lettura delle norme previgenti, in particolare l'articolo 121 del D.P.R. 384 del 1990 e l'articolo 7 del D.P.R. 128 del 1969, che sanciscono entrambi un principio fondamentale: l'individuazione annuale del soggetto al quale deve essere conferito l'incarico di sostituzione, sulla base di una graduatoria definita applicando gli stessi criteri utilizzati nei concorsi.

5. La valutazione annuale che deve essere effettuata allo specifico fine di individuare il dirigente che ha titolo al conferimento dell'incarico di sostituzione deve adottare criteri e parametri specifici e coerenti sia con le caratteristiche della struttura, sia con le competenze specifiche che sono richieste per una efficace ed efficiente gestione della stessa. Tali parametri, proprio in relazione al ruolo che con la sostituzione è di fatto attribuito, devono essere riconducibili sia alla dimensione squisitamente

professionale sia alla dimensione gestionale. La specificità della valutazione con riferimento all'istituto della sostituzione e la periodicità annuale della stessa erano già previste dal comma 5 dell'articolo 7 del D.P.R. 27 marzo 1969, n. 128, che testualmente disponeva: Ai fini delle sostituzioni di cui ai commi precedenti, l'amministrazione, all'inizio di ogni anno, formula per ciascuna divisione o servizio e in relazione ai titoli posseduti da ciascun aiuto o assistente, da valutarsi in conformità ai criteri stabiliti dalla legge per i rispettivi concorsi di assunzione, la graduatoria dei predetti sanitari.

6. Laddove vincoli amministrativi o legislativi rendano impossibile espletare le procedure concorsuali nei tempi previsti l'incarico non può essere ulteriormente prorogato oltre l'anno, ma si deve procedere entro l'anno ad una nuova valutazione per il conferimento di un nuovo incarico, che potrà essere conferito anche allo stesso dirigente ma comunque tenendo conto dell'esito della nuova valutazione. In questo caso la valutazione non può che essere demandata ad una commissione costituita ad hoc, composta ad esempio dal direttore del dipartimento al quale afferisce la struttura considerata, dal direttore medico del presidio ospedaliero o del distretto e dal direttore sanitario aziendale. Dovranno essere ovviamente applicati gli stessi identici criteri e parametri, ma non potrà esimersi l'amministrazione da questo onere, risultando necessaria in questo caso una collegialità che nelle valutazioni annuali può essere tralasciata, affidando la valutazione al responsabile della struttura, come disposto dal comma 2 dell'articolo 18.
7. l'incarico di sostituzione deve essere conferito comunque, a prescindere dalla possibilità o meno di espletare le procedure concorsuali per l'assunzione del dirigente al quale conferire l'incarico di direzione, ed altresì a prescindere da eventuali futuribili progetti di riorganizzazione che prevedano la trasformazione o la soppressione della struttura considerata. Questo principio scaturisce dalla indefettibilità della funzione apicale nell'ambito di strutture complesse ospedaliere, la cui configurazione ed il cui funzionamento effettivamente rendono inammissibile la carenza sistematica della figura apicale cui si imputano le responsabilità organizzative e le stesse scelte diagnostiche e terapeutiche incidenti sul buon andamento del servizio efficacemente rappresentata nella sentenza 7746 del 20 novembre 2009 pronunciata dal TAR della

L I N E E

Regione Campania, sezione di Napoli. Finché una data struttura esiste, finché in sostanza non ne è stata ratificata da un atto aziendale approvato dalla Regione l'eventuale soppressione, quella struttura deve avere un dirigente che svolge le funzioni di indirizzo, controllo, organizzazione e gestione che il comma 6 dell'articolo 15 del decreto legislativo 502 attribuisce al direttore di una struttura complessa, funzioni essenziali per il buon andamento della struttura stessa, in ottemperanza dell'articolo 97 della costituzione.

REGOLAMENTO AZIENDALE IN MATERIA DI SOSTITUZIONI

in applicazione dell'articolo 18 del CCNL 1998 – 2001

ARTICOLO 1

Criteria e riferimenti normativi

Il presente regolamento precisa le modalità applicative dell'articolo 18 medesimo del CCNL 1998_2001, che non deve essere modificato in alcun modo, ma deve essere soltanto applicato in maniera coerente con i principi richiamati nella precedente sezione.

Tali principi discendono da una lettura sistematica dell'articolo 18 medesimo, interpretato alla luce degli orientamenti normativi e giurisprudenziali che connotano le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali. Obiettivo centrale che questo regolamento si propone di conseguire è assicurare certezza di riferimenti organizzativi ed evitare discontinuità in una funzione essenziale al buon andamento di una qualsiasi struttura qual è la funzione direzionale.

ARTICOLO 2

Identificazione del dirigente designato a sostituire il direttore della struttura

Ogni direttore di struttura complessa o di struttura semplice dipartimentale deve designare, entro il 31 dicembre di ogni anno, il dirigente in servizio presso la struttura stessa al quale deve essere affidato dalla direzione

aziendale l'incarico di sostituirlo in caso di assenza temporanea o di cessa- zione dal servizio per qualsiasi motivo. Tale designazione deve essere effettuata, nelle strutture complesse e nelle strutture semplici dipartimentali, sulla base di una analisi comparativa dei titoli e dei curricula dei dirigenti che hanno i requisiti richiesti dal comma 2 dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001, secondo il quale hanno titolo al conferimento dell'incarico di sostituzione i dirigenti in servizio presso la stessa struttura titolari di un incarico di struttura semplice, o di alta specializzazione o di altro incarico dirigenziale tra quelli indicati alla lettera c) dell'articolo 27 del CCNL 1998_2001.

Questa designazione costituisce condizione essenziale per l'applicazione del presente regolamento, e deve essere effettuata secondo la procedura definita nel successivo articolo 3 al fine di conferire ad essa quei requisiti di trasparenza e di pubblicità che costituiscono la ratio del comma 1-bis del richiamato articolo 19 del decreto legislativo 165. Prescinde da una valutazione comparativa ed è affidata alla discrezionalità del direttore del dipartimento la designazione annuale del suo sostituto, in coerenza con la connotazione di incarico fiduciario di cui al comma 2 dell'articolo 17-bis del decreto legislativo 502.

ARTICOLO 3

Procedura di designazione del dirigente al quale deve essere conferito l'incarico di sostituzione

In coerenza con i principi generali di trasparenza ed imparzialità che devono permeare i comportamenti delle amministrazioni pubbliche, ed in coerenza altresì con i principi che devono informare la valutazione dei dirigenti come definiti dalla normativa contrattuale vigente, la designazione annuale del dirigente al quale nell'anno successivo deve essere conferito l'incarico di sostituzione deve essere l'esito finale della procedura di seguito descritta:

- 1) entro il 30 novembre di ogni anno i dirigenti in servizio presso ogni struttura complessa e semplice dipartimentale aggiornano il proprio curriculum, sia ai fini di una coerente pubblicazione sul sito web istituzionale ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sia ai fini della valutazione di cui al presente comma;

2) entro il 31 dicembre di ogni anno il direttore della struttura stessa formula una graduatoria dei dirigenti che hanno i requisiti richiesti dal comma 2 dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001 applicando i criteri ed i parametri indicati nell'articolo 4 del presente regolamento.

Il dirigente che risulterà primo nella graduatoria così predisposta sarà designato di diritto quale dirigente al quale l'azienda dovrà conferire l'incarico di sostituzione, sia in caso di assenza temporanea, sia in caso di cessazione dal servizio del direttore della struttura. Questa designazione deve essere ratificata con uno specifico provvedimento adottato dalla direzione generale entro il 31 gennaio di ogni anno per tutte le articolazioni aziendali nelle quali può trovare applicazione l'istituto della sostituzione. Appare assolutamente irrazionale ed illogica l'interpretazione, ormai purtroppo consolidata, secondo la quale il comma 2 dell'articolo 18 disciplina gli incarichi di sostituzione per assenze temporanee per ferie, malattia o altri impedimenti, mentre il comma 4 disciplina gli incarichi di sostituzione per cessazione dal servizio del direttore della struttura. La lettura dell'articolo 18 nel suo sviluppo complessivo induce a ritenere che nel comma 2 siano definiti i requisiti dei dirigenti ai quali può essere conferito l'incarico di sostituzione, indipendentemente dal motivo per cui si rende necessaria la sostituzione stessa, mentre il comma 4 specifica solo la durata dell'incarico di sostituzione quando questa si renda necessaria per la cessazione dal servizio del titolare, precisando che in questo caso la sostituzione è consentita per il tempo strettamente necessario ad espletare le procedure di cui ai DPR. 483 e 484/1997 ovvero dell'articolo 17 bis del decreto legislativo 502/1992 e può durare sei mesi, prorogabili fino a dodici.

ARTICOLO 4

Criteri e parametri per la valutazione comparativa dei dirigenti che hanno i requisiti per il conferimento dell'incarico di sostituzione

La valutazione dei dirigenti che hanno i requisiti per il conferimento dell'incarico di sostituzione deve essere effettuata esclusivamente sulla base dei curricula e degli esiti delle valutazioni previste dalla normativa vigente (valutazione delle capacità professionali e del grado di raggiungimento

L I N E E

degli obiettivi che costituiscono oggetto dell'incarico dirigenziale conferito, valutazione delle capacità manageriali, per i soli dirigenti titolari di incarichi gestionali, valutazione del raggiungimento degli obiettivi di budget, per tutti i dirigenti, ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato): gli elementi oggetto di valutazione sono riconducibili alle aree seguenti:

- esperienza professionale complessiva (numero di anni di servizio per tipologia di incarico per un coefficiente ponderale correlato alla tipologia dell'incarico);
- punteggi riportati nelle procedure di valutazione correnti (i valori devono essere standardizzati in base alle procedure ed ai criteri di misurazione adottati; specifica attenzione dovrà essere data alle valutazioni riportate per quanto concerne le attitudini e le capacità manageriali);
- curriculum professionale; i criteri di valutazione devono essere analoghi a quelli indicati dal comma 3 dell'articolo 8 del D. P. R. 10 dicembre 1997, n. 484 che precisa al riguardo: I contenuti del curriculum professionale che devono essere valutati concernono le attività professionali, di studio, direzionali ed organizzative, con riferimento:
 - a) alla tipologia delle istituzioni in cui sono allocate le strutture presso le quali il candidato ha svolto la sua attività e alla tipologia delle prestazioni erogate dalle strutture medesime;
 - b) alla posizione funzionale del candidato nelle strutture ed alle sue competenze con indicazione di eventuali specifici ambiti di autonomia professionale con funzioni di direzione;
 - c) alla tipologia qualitativa e quantitativa delle prestazioni effettuate;
 - d) ai soggiorni di studio o di addestramento professionale per attività attinenti alla disciplina in rilevanti strutture italiane o estere;
 - e) alla attività didattica presso corsi di studio per il conseguimento di diploma universitario, di laurea o di specializzazione ovvero presso scuole per la formazione di personale sanitario con indicazione delle ore annue di insegnamento;
 - f) alla partecipazione a corsi, congressi, convegni e seminari, anche effettuati all'estero, nonché alle pregresse idoneità nazionali.

I risultati della valutazione devono essere pubblicati sul sito istituzionale dell'azienda, insieme con i curricula dei dirigenti interessati (che devono peraltro essere già in esso pubblicati in applicazione del decreto legislativo

14 marzo 2013, n. 33). L'esito della valutazione implica di per sé l'automatico conferimento dell'incarico di sostituzione, che deve essere conferito dall'Azienda con il provvedimento indicato al comma 3 da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno. In tale provvedimento deve essere in particolare specificato che il dirigente designato subentrerà nell'esercizio delle funzioni di direzione, senza soluzione di continuità, sia in caso di assenza temporanea per qualsiasi motivo sia in caso cessazione dal servizio del responsabile.

ARTICOLO 5

Adempimenti di competenza aziendale in caso di cessazione dal servizio del responsabile della struttura

In caso di cessazione dal servizio del responsabile della struttura per dimissioni volontarie, collocamento in quiescenza o qualsiasi altro motivo, l'azienda si impegna ad avviare le procedure concorsuali con congruo anticipo rispetto alla data della cessazione quando questa sia con certezza predefinita (come nel caso del collocamento in quiescenza, a domanda o d'ufficio).

Laddove non sia possibile esperire tali procedure prima della cessazione, opzione che deve essere ritenuta tendenzialmente preferibile, l'incarico dovrà essere conferito al dirigente designato per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure concorsuali, e in ogni caso per un periodo massimo di sei mesi, prorogabili per altri sei.

Laddove impedimenti di natura amministrativa o legislativa rendano impossibile espletare le procedure concorsuali entro i termini previsti dal comma 4 dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001 dovrà essere in ogni caso replicata la procedura di selezione prevista al comma 3, anche per tener conto di eventuali assunzioni che modifichino la platea degli aventi diritto al conferimento dell'incarico; in questo caso la valutazione dovrà essere affidata ad una commissione costituita dal direttore del dipartimento al quale afferisce la struttura, dal direttore medico di presidio e dal direttore sanitario aziendale.

ARTICOLO 6**Affidamento di una struttura complessa
ad un altro direttore di struttura complessa**

L'opzione prevista dal comma 8 dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001 potrà essere esercitata esclusivamente nel caso in cui la struttura complessa interessata dalla sostituzione non abbia dirigenti con i requisiti richiesti.

ARTICOLO 7**Conferimento dell'incarico di sostituzione
in caso di aspettativa per motivi diversi o distacco sindacale**

Nei casi in cui l'assenza dei dirigenti indicati nei commi precedenti, sia dovuta alla fruizione di una aspettativa senza assegni per il conferimento di incarico di direttore generale, sanitario o dei servizi sociali, presso la stessa o altra azienda, ovvero per mandato elettorale, o per distacco sindacale, l'azienda provvede alla sostituzione con una assunzione a tempo determinato per tutta la durata dell'aspettativa concessa, nel rispetto delle procedure previste dall'articolo 15, comma 7-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, dagli articoli 3 e successivi del D. P. R. 10 dicembre 1997, n. 484 e dalle linee guida regionali in materia di conferimento di incarichi di struttura complessa. Al rientro in servizio, il dirigente sostituito completa il proprio periodo di incarico ed è soggetto alle valutazioni previste dalla normativa vigente.

ARTICOLO 8**Trattamento giuridico ed economico**

Per il trattamento giuridico ed economico degli incarichi di sostituzione si applica quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 18 del CCNL 1998_2001: Le sostituzioni previste dal presente articolo non si configurano come mansioni superiori in quanto avvengono nell'ambito del ruolo e livello

unico della dirigenza sanitaria. Al dirigente incaricato della sostituzione ai sensi del presente articolo non è corrisposto alcun emolumento per i primi due mesi. Qualora la sostituzione si protragga continuativamente oltre tale periodo, al dirigente compete una indennità mensile di € 535,05. Alla corresponsione dell' indennità si provvede o con le risorse del fondo di posizione per tutta la durata della sostituzione. La presente clausola si applica ad ogni eventuale periodo di sostituzione anche se ripetuto nel corso dello stesso anno. L'indennità può, quindi, essere corrisposta anche per periodi frazionati. È escluso per la corresponsione dell'indennità di sostituzione l'utilizzo di risorse del fondo di risultato, anche se previsto dal citato comma 7.

