



Deliberazione FVG/ 57 /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati:

CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI con funzioni di Presidente

CONSIGLIERE: dott. Daniele BERTUZZI (relatore)

REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI

Deliberazione del 20 settembre 2017.

Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 "Bassa Friulana-Isontina" - Motivato avviso in tema di disciplina dell'istituto della trasferta in ambito sanitario

* * * *

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n.4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n.19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 3 /2017/INPR, depositata il 17 febbraio 2017, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2017;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3 del 17 febbraio 2017, relativa alle competenze e alla composizione dei collegi della Sezione, come da ultimo modificata con l'ordinanza n. 32 del 7

giugno 2017;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dall'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 "Bassa Friulana-Isontina" (nel seguito indicata anche come Azienda) con nota prot. n. 43170 del 25 luglio 2017, acquisita in pari data al n. 2203 del protocollo della Sezione, a firma del Direttore Generale, avente ad oggetto un quesito in materia di disciplina dell'istituto della trasferta in ambito sanitario;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 41 del 2 agosto 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Consigliere Daniele Bertuzzi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 43 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 20 settembre 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

PRESO ATTO della temporanea assenza del Presidente;

CONSIDERATO che, in assenza del Presidente, le relative funzioni sono attribuite al Consigliere anziano, Avv. Fabrizio Picotti;

UDITO nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017 il relatore, Consigliere Daniele Bertuzzi;

Premesso che

con la nota indicata in epigrafe, l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 "Bassa Friulana-Isontina" ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso in materia di disciplina dell'istituto della trasferta in ambito sanitario.

In particolare, l'Azienda richiede:

- 1) se nel normale servizio di istituto nell'ambito territoriale di competenza possano essere comprese le prestazioni rese dal personale in mobilità inter-aziendale (in strutture aziendali articolate su più sedi, o in strutture aziendali diverse, o in generale rese nell'ambito aziendale in sede diversa da quella di assegnazione);
- 2) se possa essere riconosciuto il rimborso della differenza chilometrica tra sede di assegnazione del dipendente e diverso luogo a cui lo stesso viene inviato a rendere la prestazione lavorativa, "in occasione di primo raggiungimento della sede o luogo di svolgimento della prestazione lavorativa";
- 3) in subordine, se e a quali condizioni possa essere riconosciuto quale orario di lavoro anche il tempo dedicato al viaggio.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3 del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua come legittimate a richiedere il parere le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo. Ne consegue che l'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 "Bassa Friulana-Isontina" è a ciò legittimata nella sua veste di Amministrazione controllata.

Pare opportuno sottolineare la peculiarità di queste disposizioni rispetto a quelle vigenti a livello nazionale.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un'Azienda Sanitaria ed in quanto sottoscritta dal dott. Giovanni Pilati, nella sua qualità di Direttore generale e legale rappresentante.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e ss. mm. e ii. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica va considerata analizzando distintamente i tre ordini di quesiti proposti.

In tutti e tre i casi, si tratta di problematiche idonee a determinare evidenti ricadute sul bilancio dell'Azienda sanitaria e in ultima analisi sulla tenuta degli equilibri economici-finanziari dei medesimi, con riferimento al contenimento dei costi e all'equilibrio tra costi e valore delle prestazioni, anche in relazione a rimborsi e incentivazioni ai dipendenti dell'Azienda stessa.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'Ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la possibilità di erogare o riconoscere fondi al personale in servizio.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altre Aziende sanitarie, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni

sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. Sul piano oggettivo deve preliminarmente evidenziarsi, essendo preclusa qualunque interferenza di questa Sezione sulle scelte gestionali concrete riservate alla discrezionalità dell'Azienda, che l'analisi delle questioni proposte rimane circoscritta ai soli profili generali ed astratti relativi al riconoscimento dell'istituto della trasferta.

Le questioni poste relativamente alla disciplina suddetta andrebbero utilmente valutate ed affrontate in sede normativa e programmatica regionale, poiché strettamente inerenti alla concreta applicazione della legge regionale di riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo del Servizio sanitario regionale, la n. 17/2014. Questa problematica auspicabilmente va affrontata in un quadro regionale, dove l'uniformità dei principi posti in essere dagli obiettivi trovino una modalità gestionale come prevista nell'art. 42 della medesima legge. Si annota che, in particolare, il comma 1, lett. b), di tale articolo dispone che "nella gestione del Servizio sanitario regionale si devono perseguire principi e metodi di efficacia ed efficienza ricorrendo a 'metodi e strumenti operativi che perseguano un uso efficiente delle risorse, riducendo gli sprechi, adottando metodologie di analisi dei costi e di analisi delle organizzazioni' ". All'indicazione specifica delle opportune modalità gestionali adottata in sede regionale dovrebbe logicamente seguire concreta implementazione da parte di tutti gli Enti sanitari pubblici regionali per mezzo di conforme disciplina normativa interna adottata in sede aziendale.

In questo quadro di riferimento va inquadrata la tematica in questione, ricordando inoltre il fine della legge e l'obiettivo della stessa; in tal senso l'art. 2 pone in maniera chiara che la legge "realizza i principi superando le disuguaglianze, riconoscendo e potenziando l'assistenza primaria, rendendola il più possibile vicina alle esigenze e ai bisogni dei cittadini, nonché facilmente accessibile e fruibile dai medesimi".

II. In termini di diritto i contratti di comparto, nello specifico l'art. 44 del CCNL Comparto Sanità 20.9.2001 e l'art. 32 del CCNL dirigenza Medica e Veterinaria 10.2.2004, disciplinano il trattamento della trasferta; giova ricordare che l'entrata in vigore dell'art. 1, commi 213 e segg., della L. 266/2005 ha soppresso l'indennità di trasferta. È pertanto necessario temperare le esigenze contrattuali rispetto ad una norma subentrata ed a un nuovo modello organizzativo, nel quale l'organizzazione corrisponde al territorio. È quindi necessario stabilire la sede prevalente del dipendente rispetto alla sede secondaria, che comunque deve tener conto di due principi sostanziali: il primo è quello del contenimento della spesa, quindi sostanzialmente del costo che sostiene l'Azienda rispetto al servizio da effettuare. Inoltre va tenuto conto della peculiarità del territorio dell'Azienda stessa, costruendo un modello organizzativo che tenga conto dell'effettivo beneficio dell'utenza temperato all'economicità del procedimento stesso.

In tal senso si ribadisce che l'attività di contenimento della spesa pubblica e di temperamento di interessi presuppone un'attenta analisi di costi e benefici. Sarà il principio del buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, guida all'Azienda per perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico, in modo che vi sia coerenza e congruità tra l'azione amministrativa e il fine assegnato. In questo senso la legge regionale n. 17/2014 pone in capo alla singola Azienda sanitaria questo ruolo, che la rende autonoma e propulsiva nella valutazione di tutti gli interessi in campo, alla luce di un quadro di mutamento presente su un territorio non omogeneo, che proprio attraverso il principio di buon andamento

richiede tempestività all'azione amministrativa coniugando efficacia, efficienza ed economicità dei servizi pubblici essenziali, misurando il rapporto tra risultati ottenuti ed obiettivi prestabiliti per ottenere minor dispendio di risorse e un risultato positivo all'attività amministrativa, misurabile con la qualità del servizio.

Si ricorda inoltre che il contenimento della spesa in materia di trattamento accessorio del personale trova il suo recepimento nella deliberazione della Giunta regionale n. 1813/2015 che prevede: *"A decorrere dal 1° gennaio 2015, in presenza di riorganizzazioni finalizzate al rispetto degli standard ospedalieri, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale è permanentemente ridotto di un importo pari ai risparmi di trattamento accessorio derivanti dalla diminuzione delle strutture operata in attuazione di detti processi di riorganizzazione"*.

Sotto un diverso profilo, va rilevato come sussistono spazi di autonomia aziendale, da esercitarsi sia in ambito organizzativo interno in relazione alla tipizzazione e definizione delle particolarità dei processi produttivi gestiti, sia in ambito contrattuale collettivo integrativo aziendale, valorizzando gli spazi di autonomia contrattuale aziendale attribuiti dal Legislatore o in via generale nella determinazione della specifica struttura di incentivazione accessoria aziendale, pur nel necessario rispetto della gerarchia delle fonti, dell'ordinaria subordinazione della contrattazione collettiva integrativa aziendale a quella nazionale, nonché di vincoli e equilibri di bilancio.

III. Conclusivamente va rilevata inoltre la necessità di una valutazione complessiva della materia da parte della Direzione centrale competente alla luce dell'applicazione della legge regionale n. 17/2014, nonché una rivisitazione in materia contrattuale del quadro di riordino dell'assetto istituzionale ed organizzativo derivante dalla legge medesima, tenendo presente che il nuovo modello organizzativo riconosce una diversità e una peculiarità territoriale, che può rientrare con l'applicazione dei principi di differenziazione e adeguatezza, nei quali si può contemperare l'efficacia, l'efficienza ma soprattutto l'economicità, rendendo sempre più vicino il servizio al territorio, per renderlo più efficiente.

IV. Alla luce del nuovo assetto delle Aziende sanitarie deve essere definita, per le singole risorse umane, la sede prevalente, ed un modello organizzativo che tenga conto dei fabbisogni del territorio. Rientra nell'autonomia organizzativa della singola Azienda valutare il fabbisogno di risorse umane sulla base delle necessità, tenendo conto sostanzialmente di strumenti operativi che riducano gli sprechi, adottino metodologie che perseguano obiettivi di efficacia ed efficienza, con un'analisi dei costi e benefici, utilizzando gli strumenti di autonomia organizzativa e contrattuale a disposizione.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione all'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 2 "Bassa Friulana-Isontina", di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 20 settembre 2017.

Il Relatore

f.to Daniele Bertuzzi

Il Consigliere anziano
con funzioni di Presidente

f.to Fabrizio Picotti

Depositato in Segreteria in data 21 settembre 2017

Il preposto al Servizio di supporto
f.to Leddi Pasian