

## Precariato e sanità\*

Nell'immediato secondo dopoguerra, ancor più durante il ventennio corporativo e, prima ancora, agli inizi del secolo passato, il sogno di tutti i genitori era che i figli, quelli della piccola borghesia o del primo proletariato industriale o dei piccoli proprietari terrieri, potessero trovare "un posto fisso", in particolare nella Pubblica Amministrazione.

I sacrifici delle famiglie erano volti tutti a dare una scolarità, la più alta possibile, ai figlioli per poterli poi "sistemare" definitivamente in una banca, in una grande azienda, e appunto, nella Pubblica Amministrazione con un buon posto di impiegato che potesse poi garantire uno stipendio fisso, una copertura previdenziale e, alla fine dell'arco lavorativo, una discreta pensione.

Questo modello sociale, sostanzialmente frutto della trasformazione di una società agricola e protoindustriale, in una società dove si ponevano le basi di un nuovo ceto medio, per il primo ceto medio, purtroppo forse nel nostro Paese mai evolutosi realmente in borghesia, ha retto in Italia fino a pochi anni addietro, certamente più a lungo che in altri Paesi capitalistici, dove i modelli di vita sempre più tendevano ad evolvere in sistemi di alternanza fra tempo di lavoro e tempo libero, sempre più esaltando il secondo, il tempo libero appunto, riducendo il tempo di lavoro sia quotidiano che globale nell'anno.

Prima negli Stati Uniti, poi, sempre più, in altri Paesi, con la globalizzazione, e soprattutto con il trasferimento del lavoro produttivo industriale nelle aree in via di sviluppo, europee e, soprattutto, asiatiche, si è affermato un modello che vede i giovani sempre più volti a produrre per consumare e a lavorare per cercare di ottenere spazi quantitativi e qualitativi più ampi di tempo libero da dedicare ai viaggi, alla conoscenza e, soprattutto, a nuove forme ludiche di vita.

Tempo addietro sul tema si è avuto già occasione di scrivere quanto in appresso.

Ancor più, non può non rilevarsi come la mondializzazione dell'economia e dei bisogni ed insieme dei prodotti e dei servizi, ci induca a riflettere su nuove forme di lavoro per i giovani, insieme precarie quanto rivoluzionarie. Si tratta, ad esempio, dei "freeters" giapponesi. La parola, frutto di un neologismo che somma l'inglese *free* - libero - e il tedesco *arbeit* - lavoro - fa pensare a giovani lavoratori liberi. Sono più di 4 milioni i *freeters* in Giappone, quasi il 4% della popolazione, più di un terzo di tutti i giovani tra 25 e 34 anni, la maggior parte dei diplomati e laureati che sotto i 34 anni non studiano più ma non sono impiegati a tempo pieno o professionisti fissi. Essi lavorano come nomadi: sono una nuova generazione che preferisce modi di vita alternativi e lo "zapping" professionale. Alcuni trovano vantaggiosa la situazione, altri sono scioccati.

Questi giovani cambiano mercato del lavoro con periodicità più o meno lunga, invadendo ciclicamente e temporaneamente aree di lavoro o professionali

---

\* Dalla relazione: *La stabilizzazione dei "precari" e la compatibilità con l'art. 97 della Costituzione della Repubblica Italiana*, presentata nel corso del Convegno sul tema: "Il precariato dei medici nell'ospitalità privata accreditata" tenutosi a Roma il 25 gennaio 2008.

diverse, saltando letteralmente, come nello zapping televisivo, da un campo all'altro, da una attività professionale ad un'altra<sup>1</sup>.

Malgrado questa tendenza internazionale, malgrado anche in Italia vi siano sempre più *freeters*, magari non consci di essere tali ma in concreto vaganti su di un mercato del lavoro sempre più flessibile, o forse meglio sempre più magmatico, continua in Italia la “battaglia per la stabilizzazione”.

Per **procedimento di stabilizzazione** si intende l'ingresso del lavoratore, fino a quel momento confinato nell'area del precariato, nella contrapposta area di tutte le tutele e le garanzie normative, contrattuali e legislative, sostanziali e processuali, proprie del lavoro subordinato a tempo indeterminato.

A livello nazionale tale procedimento prende le mosse dalla **legge finanziaria del 2008** (Legge 24.12.2007, n. 244) la quale rinvia a sua volta alla L. n. 296 del 27 dicembre 2006, (**legge finanziaria 2007** commi 519, 520, 529 e 940 dell'art.1) mediante la quale è previsto per il triennio 2007-2008-2009 lo stanziamento di apposite somme finalizzate alla stabilizzazione del personale non dirigenziale che presti servizio lavorativo da almeno tre anni.

A tal proposito ed al fine di impartire opportune istruzioni agli enti interessati, con direttiva del 30 aprile 2007, il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni, Luigi Nicolais, ha emanato la direttiva avente oggetto “L'applicazione dei commi 519, 520, 529 e 940 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per l'anno 2007) in materia di stabilizzazione e proroga dei contratti a tempo determinato, nonché di riserve in favore di soggetti con incarichi di collaborazione”.

Tale provvedimento, finalizzato a sanare situazioni lavorative precarie, ricorda alle pubbliche amministrazioni che, per procedere all'applicazione della normativa in esame, tra l'altro, è necessario il rispetto dei seguenti punti:

- la necessità delle autorizzazioni alle assunzioni, che saranno concesse previa redazione di apposite richieste corredate da una relazione illustrativa delle iniziative di riordino e riqualificazione. Le medesime dovranno inoltre essere sottoposte al vaglio del Consiglio dei Ministri, secondo quanto disposto dall'articolo 39, comma 3-ter, della legge 27 dicembre 1997, n. 449;

- la necessità che sia accertata la vacanza in organico rispetto alla qualifica da assumere;

- il rispetto del requisito del possesso del titolo di studio per l'accesso all'esterno nelle singole qualifiche, previsto dai vigenti sistemi di classificazione;

- si prevede, inoltre, che le amministrazioni interessate, nell'ambito della propria autonomia regolamentare e nel rispetto delle relazioni sindacali, definiscano le proprie procedure di stabilizzazione in coerenza con i principi sanciti per l'espletamento delle procedure selettive, posti dall'articolo 35, del **decreto legislativo n. 165 del 2001: “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”** a norma del quale ai fini del reclutamento del personale nelle amministrazioni pubbliche è necessario procedere garantendo agli stabilizzandi adeguata pubblicità della selezione, imparzialità, economicità e celerità di espletamento della selezione; adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e

---

<sup>1</sup> **G. VENETO** “Le libere professioni: dal protezionismo corporativo alle liberalizzazioni. L'Italia e l'UE del terzo millennio”, collana di DIRITTO DEI LAVORI diretta da Gaetano Veneto - Bari - Cacucci Editore – 2007.

professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire; rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; composizione delle commissioni con esperti, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano in alcun modo collegabili ad organizzazione sindacali.

Atteso che il processo di stabilizzazione riguarda sia il personale, non dirigenziale, che ha maturato il requisito di tre anni di servizio complessivi, sia quello che li maturerà, la direttiva prescrive che sia data priorità ai dipendenti che hanno maturato il requisito dei tre anni di servizio nella medesima amministrazione.

Per quanto riguarda i lavoratori che hanno stipulato contratti di collaborazione coordinata e continuativa, la cui durata complessiva del contratto sia di un anno alla data del 29 settembre 2006 nell'ambito del settore in cui si vuole ricoprire il fabbisogno di personale a tempo determinato, agli stessi sarà riservata una percentuale del sessanta per cento del totale dei posti programmati.

In ultimo, la direttiva richiama l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di rispettare le disposizioni vigenti in tema di ricorso alle forme di lavoro flessibile in generale, e di contratti a tempo determinato in particolare, contenute nell'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo il quale le amministrazioni possono attivare tali tipologie contrattuali solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti all'assegnazione anche temporanea di personale.

Prendendo ad esempio particolare la **normativa della Regione Puglia** ed entrando nello specifico del settore sanitario, il **Bollettino Ufficiale n. 184 del 31 dicembre 2007, all'art. 3, comma 40**, disciplina le procedure di stabilizzazione del personale del ruolo della dirigenza medico-veterinaria, sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa assunto con incarico a tempo determinato. Esse devono espletarsi attraverso il superamento di apposita pubblica selezione di natura concorsuale, bandita dall'azienda sanitaria nonché dagli Istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) seguendo le procedure e i criteri previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483, "*Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale*" il quale enuncia i requisiti di accesso, tra i quali vi è l'aver prestato servizio a tempo determinato, da almeno tre anni, anche in maniera non continuativa, presso l'amministrazione *de qua*.

Navigando in internet ed inserendo in un motore di ricerca la voce "**precari Puglia**", su circa 120 mila links, balza agli occhi il malcontento e la dolorosa esperienza dei lavoratori precari pugliesi, accomunati dalla speranza di certezze sul loro futuro lavorativo, spesso disattese dalle lungaggini burocratiche e dalle beghe politiche. In particolare, un gruppo di precari di una Asl leccese, lamentando una tragica situazione ultradecennale, afferma " (...) *Siamo precari da più di 10 anni perché chi di dovere non è stato in grado di fare alcun concorso; non abbiamo diritto ad alcuno scatto di anzianità; siamo psicologicamente ricattabili; siamo precari che non producono nulla, fantasmi che non meritano niente; siamo fastidiosi perché troppo numerosi (...)*".

Dopo aver analizzato i vari ambiti di applicazione della normativa relativa alle procedure di stabilizzazione nel pubblico impiego, non può essere tralasciato l'impatto che la medesima normativa provoca sui principi costituzionali.

Ci si riferisce in particolare al terzo comma dell'art. 97 Cost. il quale testualmente recita "Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede tramite pubblico concorso salvo i casi stabiliti dalla legge".

La norma sancisce il principio generale della prova selettiva, di carattere effettivamente concorsuale, al fine di accedere alla PA, lasciando però scoperta la possibilità di deroga a tal principio a opera del legislatore ordinario, per mezzo di una riserva di legge.

Sul punto, nei lavori dell'Assemblea Costituente, l'intento dell'On. Tosato, il primo a proporre l'attuale formulazione del comma 3, era quello di precisare in forma solenne che non si può entrare a far parte di una PA mediante favoritismi e vie che trascendano i principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione. Di parere contrario, era chi, come l'On. Fuschini, riteneva che vi fossero altri modi per reclutare pubblici impiegati (ad esempio, mediante contratto) e che, inoltre, fosse inopportuno stigmatizzare a livello costituzionale i sistemi di reclutamento dei pubblici impiegati dato che ciò riguarda il processo di organizzazione dello Stato che può variare a seconda delle diverse esigenze che il momento storico richiede. Così, al fine di far fronte a queste esigenze, fu inserita nella norma costituzionale la riserva di legge.

In virtù di tale riserva di legge, dopo esattamente 60 anni, l'attuale Consiglio dei Ministri ha cercato, con la normativa sulle stabilizzazioni, di aggirare il principio generale concorsuale, trasformando di fatto contratti a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, solo sulla base di non ben definite procedure selettive.

Di tale orientamento, **Francesco Verbaro** (Direttore Ufficio per il Personale delle Pubbliche Amministrazioni Dipartimento della Funzione Pubblica) nel parere n. 221/2005 afferma : " (...) *l'art. 97 della Costituzione pone una fondamentale ed inconfutabile differenza tra i regimi lavoristici pubblici e privati, proprio in una fase determinante, come quella costitutiva del rapporto di lavoro, per la quale deve essere rispettato il principio della selezione mediante concorso pubblico. Il comma 3 del medesimo art. 97, infatti, individua nel concorso lo strumento di selezione che consente, in linea di principio, di individuare nel modo più efficiente possibile e con soddisfacente grado di imparzialità i dipendenti migliori, così garantendo il buon andamento dell'azione amministrativa. Anche la Corte Costituzionale, nella sentenza del 2 marzo 2003, n. 89, ha escluso la possibilità di conversione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni da tempo determinato a tempo indeterminato, in quanto contrastante con i principi di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.*

*Ciò posto, la disposizione di cui all'oggetto deve essere interpretata alla luce di queste norme e principi, con la conseguenza che l'avviamento di "iniziative per la trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro dei lavoratori socialmente utili" va inteso come rinvio all'assolvimento delle procedure di reclutamento.*

*Infatti, non è possibile derogare a quanto previsto dall'art. 97 della Costituzione e dall'art. 35 del d.lgs. 165/2001. Pertanto, le amministrazioni locali rientranti nella fattispecie indicata, devono aver adottato iniziative per avviare procedure di reclutamento, ad esempio mediante concorsi per esami e titoli".*

Riportando il parere espresso dall'attuale Ministro della Sanità, **Livia Turco**, in occasione di un'intervista al "Messaggero" datata 31 dicembre 2007, ella ha

affermato che *“Limitare il precariato e' doveroso. In Sanità una situazione non continuativa significa difficoltà molto serie nell'assistenza, incide negativamente sul quotidiano. Per questo, alle Regioni e' stata data la possibilità di pensare a programmi di assorbimento del personale”*. La Turco ha indicato che c'è la disponibilità, quindi, a sbloccare lo stop alle assunzioni nel 2008. *“Nella Finanziaria - ha detto - esiste lo strumento per operare”*. Quanto alle modalità di assunzione, *“si devono obbligatoriamente fare i concorsi”*. Gli anni di precariato, ha precisato il Ministro, *“varranno come punteggi ai fini dei risultati dei futuri concorsi”*.

In conclusione, sebbene molti siano i tentativi di aggirare il principio concorsuale enunciato nella Costituzione, ci si auspica che nessuno utilizzi a proprio vantaggio, e, agendo ai limiti della legittimità costituzionale, allarghi smodatamente la riserva di legge sancita nel comma 3 dell'art. 97 Cost., scalfendo così ciò che autorevoli opinioni e gli intenti degli stessi ideatori avevano programmato e consacrato solennemente nel dettato della norma.

La riforma del pubblico impiego, iniziata nel 1993, ha permesso alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di forme contrattuali flessibili di assunzione e di gestione dei lavoratori utilizzando alcune normative privatistiche che disciplinano il lavoro nelle imprese private. Le sanatorie che si vorrebbero (e che si cerca di) introdurre nel settore pubblico, imitando trasformazioni di contratti di collaborazione nella sanità privata, come in altri settori economici, particolarmente nel terziario, così costituiscono deviazioni rispetto a quel modello. Se poi si opera un'analisi comparata dei costi e dei rendimenti della nostra amministrazione pubblica all'interno dei Paesi dell'Ocse, si rileva che in Italia, sebbene si siano introdotte profonde riforme amministrative, tra le più avanzate in Europa, nell'ultimo decennio del XX secolo, molto resta ancora da fare.

Con le stabilizzazioni si operano privatizzazioni a rovescio: in sostanza si moltiplicano le assunzioni nella Pubblica Amministrazione, senza alcun confronto, e conseguente compatibilizzazione, con le effettive esigenze dei servizi da erogare.

Nel 1994 la Finanziaria vietava l'assunzione di precari, concretizzando linee di politica legislativa, e sottostanti più ampie politiche economiche di sistema, dei Governi Amato e Ciampi, e stimolando così i primi tentativi di flessibilizzazione e “privatizzazione” dei rapporti di lavoro con la P.A.

Oggi, se si vuole ottimizzare il rendimento della Pubblica Amministrazione, è necessario garantire che gli addetti ai pubblici uffici siano scelti in base a criteri meritocratici e in funzione delle esigenze delle singole amministrazioni, riprendendo il virtuoso percorso di utilizzazione di modelli effettivamente funzionali alle esigenze del mercato e coniugando attentamente esigenze di stabilità dei rapporti di lavoro con organici ottimali, nella P.A. come nei settori privati, la sanità innanzitutto. Ma, in proposito, essenziale è, anche sul lato soggettivo, quello degli equilibri fra diritto dei lavoratori alla stabilità ed esigenze di efficienza ed economicità, la scelta di meccanismi selettivi, effettivamente premianti il merito e l'esperienza professionale, evitando viceversa facili sanatorie, magari sotto pressioni, antiche ma sempre attuali, come l'esperienza di questi giorni insegna, del mondo “esterno”, per usare un generico eufemismo.

Per concludere con una nota positiva e benaugurata, nuovamente prendendo ad esempio la “stabilizzazione” nella Pubblica Amministrazione, vale la pena riportare un recente caso emblematico che potrebbe far scuola, come ci auguriamo.

E' stato, infatti, firmato il primo accordo nella P.A. inerente il consolidamento dei contratti a tempo determinato dell'Istituto per la Promozione Industriale, l'agenzia tecnica del Ministero dello Sviluppo economico.

Nonostante il basso numero dei precari che vengono regolarizzati, solo 60 su 115, l'intesa rappresenta solo il primo passo della stabilizzazione della Pubblica Amministrazione.

La vera novità dell'accordo è rappresentata dall'introduzione di nuovi criteri selettivi, così come sollecitato sia dalla finanziaria 2007 sia del 2008.

La selezione, infatti, si basa sul principio primario della Pubblica Amministrazione: il **principio della trasparenza**, per cui i candidati verranno giudicati da una commissione esterna.

Ulteriore fattore di garanzia è costituito dall'introduzione del **criterio meritocratico effettivo** - così come già vigente nelle amministrazioni pubbliche straniere - secondo cui il risultato delle prove selettive avrà un valore maggiore rispetto all'anzianità posseduta dal candidato.

Coloro per i quali non sia stato possibile procedere ad una assunzione a tempo indeterminato, ma risultanti comunque idonei nella prova selettiva, vedranno il rinnovo del contratto a tempo determinato, con la possibilità, rimanendo in graduatoria per due anni, di essere assunti a tempo pieno in seguito.

Si tratta di una importante collaborazione tra i sindacati e il Ministero, la quale ha dato vita ad una fruttuosa trattativa all'insegna non solo dell'interesse pubblico e privato, ma soprattutto nell'interesse dei lavoratori, in quanto è la prima volta che un ente giuridicamente privato, come l'Ipi, ha scelto di applicare i **criteri pubblici di trasparenza e linearità nella gestione delle politiche del personale**.

E proprio il settore della sanità, pubblica e privata, può costituire la cartina di tornasole del nostro Paese, per verificare se esso veramente voglia e sappia coniugare i principi costituzionali dell'**eguaglianza**, quella effettiva al diritto al lavoro, come espressione di uguali punti di partenza e chances per l'ingresso nel mercato del lavoro, premiando merito, esperienze e capacità, con i principi di efficienza ed economicità del sistema sanitario, riportando, in questo campo, tra gli altri, i cittadini a quel clima di fiducia che, proprio nell'area della sanità e del diritto ad una vita veramente vivibile, è essenziale e primario.

Gaetano VENETO