

COMMISSIONE XIV

IGIENE E SANITÀ

13.

SEDUTA DI MARTEDÌ 25 SETTEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO CASALINUOVO

INDICE

	PAG.
Missioni:	
CASALINUOVO MARIO, <i>Presidente</i>	3
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali (<i>Approvato dalla XII Commissione permanente del Senato</i>) (2018)	3
CASALINUOVO MARIO, <i>Presidente</i>	3, 7
SCAGLIONE NICOLA, <i>Relatore</i>	3

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 18,10.

ANGELA GIOVAGNOLI SPOSETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che i deputati Maria Pia Garavaglia e Guido Martino sono in missione per incarico del loro ufficio.

Discussione del disegno di legge: Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali (Approvato dalla XII Commissione permanente del Senato) (2018).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali», già approvato dalla XII Commissione permanente del Senato nella seduta del 2 agosto 1984.

L'onorevole Scaglione ha facoltà di svolgere la relazione.

NICOLA SCAGLIONE, *Relatore*. Il disegno di legge n. 2018 che ci accingiamo ad esaminare ha per oggetto la «Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sani-

tarie locali»: si tratta di un problema che è stato riproposto nell'attuale legislatura (già nella precedente era stata presentata una proposta governativa in merito) per far fronte alla situazione, determinatasi ancora una volta nel mondo sanitario, derivante dall'esistenza di larghe fasce di precariato.

Le difficoltà organizzative e gestionali incontrate dalle unità sanitarie locali relativamente all'integrazione delle strutture ospedaliere ed il ritardo nell'emanazione della nuova disciplina concorsuale prevista dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979, hanno determinato, con carattere di generalità, il ricorso ad assunzioni temporanee e quindi la formazione all'interno del mondo sanitario nazionale di una fascia di precariato che si aggira intorno al 10 per cento del complessivo personale impegnato nelle unità sanitarie locali. Per quanto riguarda i dati, sono di giorno in giorno soggetti a modifiche. Mi riferisco a quelli esposti in sede di dibattito al Senato dal relatore Melotto e soprattutto a quelli più aggiornati fornitici dal sottosegretario Romei nell'ultima seduta della Commissione sanità, nella quale ci occupammo del decreto-legge per la proroga degli incarichi dei precari, provvedimento che dovrà avere nella giornata di domani una conclusione e sul quale sono rimasti ancora aperti taluni problemi.

La proposta del Governo di procedere ad una ulteriore sanatoria all'interno del mondo sanitario nasce dalla constatazione delle difficoltà nell'avvio delle procedure concorsuali previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 761. Non starò qui a fare considerazioni, che pure potrebbero farsi, sui profili di costituzionalità di questo tipo di norme che evidentemente naturano i contenuti e le di-

sposizioni dell'articolo 51 della Costituzione, che prevede l'assunzione nel pubblico impiego mediante concorso.

È un discorso questo che sarebbe inopportuno fare in ordine ad un provvedimento che interessa il tormentato mondo della sanità.

Nel corso dell'attuale IX legislatura dovremo però senz'altro risolvere una situazione che finora ha registrato una prassi consolidata, quella cioè di procedere a sanatorie di personale precario non rispettando la norma costituzionale che prevede l'accesso al pubblico impiego mediante concorsi pubblici.

Desidero, a questo punto, entrare nel merito delle singole disposizioni normative del disegno di legge n. 2018.

L'articolo 1 disciplina l'inquadramento straordinario in ruolo di personale incaricato, in servizio alla data del 31 dicembre 1983. Al riguardo, vorrei sottolineare come l'inquadramento in ruolo spetterebbe solo al personale dei ruoli sanitario, tecnico e amministrativo di posizione funzionale iniziale e che alla data del 31 dicembre 1983 ricopriva, nella stessa posizione funzionale o, se già di ruolo, nella posizione funzionale intermedia o immediatamente superiore, un posto di organico vacante nelle piante organiche provvisorie delle unità sanitarie locali.

Per il personale in questione tale inquadramento in ruolo, previsto dalla norma in ispecie, dovrà avvenire in maniera diretta, senza cioè il superamento di pubblici concorsi. Evidentemente tale inquadramento diretto in ruolo è subordinato all'accertamento del possesso dei requisiti necessari per accedere al posto in organico con la relativa posizione funzionale.

Il requisito relativo al limite di età deve intendersi riferito alla data del conferimento dell'incarico.

La seconda disposizione normativa prevede l'inquadramento straordinario in ruolo anche per il personale con rapporto convenzionato purché, a seguito di deliberazione regolarmente esecutiva, sia in servizio non di ruolo alla data del 30 aprile 1983 e continui a prestare servizio

presso le strutture sanitarie alla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza di un orario di servizio non inferiore a 28 ore settimanali.

Per tale categoria di personale l'articolo 2 prevede un apposito concorso riservato che deve essere espletato dalle unità sanitarie locali entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

In deroga a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613, la normativa contenuta nell'articolo 2 si applica anche al personale che ha presentato la propria opera, da almeno un anno alla data del 31 dicembre 1983, anche con convenzione a rapporto libero professionale, presso i servizi sanitari della Croce rossa italiana che verranno trasferiti al Servizio sanitario nazionale, purché in possesso dei requisiti previsti dal terzo e quarto comma di detto articolo.

L'articolo 2 contiene anche disposizioni relative ai veterinari coadiutori di cui agli articoli 1, 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 264, con almeno 20 ore di servizio settimanale.

Il primo rilievo critico che intendo fare riguarda la previsione di concorsi riservati anche se una differenza di trattamento per l'inquadramento in ruolo del personale che abbia ottenuto l'incarico presso le unità sanitarie locali, a seguito di avviso pubblico o in applicazione dell'articolo 7 del decreto del ministro della sanità 30 gennaio 1982, può apparire giustificata. Ad avviso del relatore, infatti, è di tutta evidenza che molti concorsi riservati si sono — in prassi — spesso rivelati una farsa con grande spreco di soldi, senza risolvere affatto i problemi di cui ci stiamo occupando. In virtù di tale considerazione, il sottoscritto, in qualità di relatore, è dell'opinione che assai più produttivo sarebbe prevedere, anche per questo personale con rapporto convenzionato, una diretta immissione in ruolo. D'altra parte, la *ratio* di tutta la normativa del disegno di legge è quella di risolvere una situazione pregressa di precariato conferendo, finalmente, un preciso *status* giuridico al personale in questione.

L'articolo 3 del provvedimento di legge contiene una statuizione normativa riguardante il personale convenzionato che ha prestato servizio fino al 31 dicembre 1983, con orario inferiore alle 28 ore settimanali, presso le unità sanitarie locali o i policlinici universitari convenzionati. La normativa attribuisce a detto personale il riconoscimento, proporzionalmente al numero delle ore, del servizio prestato nella posizione iniziale del rispettivo ruolo ai fini della partecipazione ai pubblici concorsi per la copertura dei posti vacanti. Il personale di cui al primo e terzo comma dell'articolo 3 viene trattenuto in servizio, con lo stesso rapporto di prestazione, fino all'espletamento dei concorsi pubblici per la copertura dei posti vacanti.

L'articolo 4 prevede che, qualora alla data di entrata in vigore della presente legge le regioni non abbiano fissato le piante organiche provvisorie ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 gennaio 1982, n. 12 (ma per quanto mi consta non sono molte le regioni che hanno adempiuto tale obbligo di legge), le stesse debbono provvedere a fissare queste piante organiche provvisorie entro il termine perentorio di 120 giorni dalla suddetta data.

Questa quarta disposizione normativa ha una sua anomala peculiarità, infatti essa, anziché prevedere un potere sostitutivo da parte dello Stato nel caso le regioni non adempiano il suddetto obbligo, finisce con il penalizzare il personale precario in servizio presso le unità sanitarie locali. Quanto ho detto emerge chiaramente leggendo il testo del secondo comma dell'articolo: « Le norme di cui alla presente legge non si applicano nell'ambito della regione che non abbia ottemperato all'adempimento di cui al primo comma ». Quindi, non vi è una sanzione nei confronti dell'ente locale inadempiente o la messa in moto di un meccanismo sostitutivo da parte del Governo; vi è piuttosto una sanzione nei confronti del personale che continua a rimanere in un tipo di posizione non del tutto chiara. Nasce l'interrogativo se questo sarà conside-

rato ancora precario o addirittura verrà collocato al di fuori della struttura dell'unità sanitaria locale.

L'articolo 5 prevede una norma molto precisa, cioè quella della revoca dei concorsi pubblici relativi ai posti vacanti, per i quali non siano in corso le prove alla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 6 riguarda il personale in servizio presso istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e altre istituzioni sanitarie, ritenendosi applicabili, in quanto compatibili, le norme del presente disegno di legge a questi istituti che hanno in qualche misura una normativa diversificata rispetto a quella applicata alle unità sanitarie locali.

L'articolo 7 prevede tutti i concorsi per l'inquadramento nelle posizioni funzionali apicali. La norma di tale articolo ha dato luogo ad un ampio dibattito nelle organizzazioni sindacali e a molte controversie. Dirò poi quale dovrebbe essere a questo proposito l'atteggiamento della Commissione igiene e sanità della Camera. Comunque, la norma esclude l'applicabilità della sanatoria alle figure apicali appartenenti al ruolo sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo; prevede, altresì, per le stesse, l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo per ogni anno di servizio prestato nell'incarico. Nessuna altra salvaguardia viene data a chi riveste una posizione funzionale apicale, se non quella di beneficiare di questo punto per ogni anno di servizio prestato in occasione dei concorsi pubblici che dovranno svolgersi regolarmente per l'inquadramento nella posizione funzionale rivestita. A conclusione di questa relazione tornerò brevemente sulla questione.

L'articolo 8 — che parte dalla constatazione del mancato decollo delle procedure concorsuali previste dal decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761 — prevede per un periodo di tre anni talune modifiche alla normativa concorsuale, la più rilevante delle quali è quella di affidare alle unità sanitarie locali la gestione delle procedure predette; queste, infatti, ai sensi del predetto de-

creto, dovevano essere gestite direttamente dalle regioni. I commi successivi prevedono una serie di modalità e per quanto riguarda la composizione della Commissione e per quanto riguarda i termini. Queste norme rappresentano certamente un contributo importante ai fini dello sblocco delle procedure concorsuali, che sono ferme in quasi tutte le regioni d'Italia. L'articolo 9 introduce anch'esso una norma transitoria, limitata ad un periodo di tre anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge quale deroga alla normativa vigente di cui agli articoli 40 e 41 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761. Tale norma stabilisce che il personale — sempre escludendo quello delle funzioni apicali — possa essere trasferito a domanda e compatibilmente con le esigenze di servizio a presidio, servizio o ufficio di altre unità sanitarie locali della regione con l'osservanza delle procedure di cui al comma successivo. Anche questa norma, quindi, riconferma quanto previsto dall'articolo 40 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 761, cioè l'impossibilità di trasferimento per il personale in posizione funzionale apicale; tuttavia, si aprono i margini per trasferimenti, per un ulteriore periodo di tre anni e all'interno dell'unità sanitaria locale presso la quale il dipendente presta servizio e presso altre unità.

L'articolo 10 si collega strettamente all'articolo 7 del presente disegno di legge, che prevedeva esclusivamente la procedura concorsuale per le funzioni apicali; esso è una riconferma in quanto stabilisce che la normativa applicabile è quella del decreto del Presidente della Repubblica del 20 dicembre 1979, n. 761, così come modificata dagli articoli 8 e 9 che un momento fa abbiamo, sia pure sommariamente esaminato.

L'articolo 11 prevede per il personale delle unità sanitarie locali la possibilità di trasferimento interregionale, mentre l'articolo 12 stabilisce per lo stesso personale la possibilità di trasferimento all'interno delle unità. Sulla base dell'articolo 1 del decreto-legge 26 novembre 1981,

n. 678 una parte delle disposizioni di questa norma viene abrogata un'altra — integrata da una diversa normativa — viene modificata dall'articolo 12.

Gli articoli 13 e 14 richiamano le norme del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55 e le rendono applicabili anche al personale e agli amministratori delle unità sanitarie locali. In particolare l'articolo 14 contiene una disposizione finale di abrogazione di tutte le norme che sono in contrasto con la presente legge.

Avviandomi alla conclusione di questa relazione, che i tempi assegnatimi dalla presidenza hanno reso per forza di cose sommaria e probabilmente incompleta, vorrei brevemente riprendere il discorso della esclusione dell'attuale disegno di legge di sanatoria del personale esercente funzioni apicali. Ritengo che questa norma possa essere ridiscussa in sede di Commissione e riesaminata dal Governo; infatti, tale esclusione appare abbastanza inspiegabile sia per un generale principio di giustizia sia perché — salvo che nelle disposizioni contenute nell'articolo 24-ter della legge n. 833 — le funzioni apicali erano state sempre comprese nelle precedenti sanatorie. Dobbiamo, inoltre, considerare un altro argomento di ordine pratico: la mancata sanatoria delle suddette funzioni eviterebbe quel processo a cascata che una legge di sanatoria, invece, vuole realizzare creando qualche difficoltà anche per le funzioni immediatamente inferiori. Supponendo per ipotesi che venga bandito un concorso per primario e che quello incaricato vi partecipi senza superarlo, questi tornerà evidentemente a rivestire il suo posto di aiuto. Allora avremmo che per quel posto di aiuto ci sarebbero due titolari: quello che è stato sanato, magari per aver esercitato funzioni superiori o per aver avuto l'incarico in quanto il posto stesso era vacante quanto meno temporaneamente (il provvedimento prevede la sanatoria anche per i posti temporaneamente vacanti: ne è chiara dimostrazione il richiamo all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 130); il primario che non ha superato il concorso e che torna ad essere aiuto.

Questo aspetto del disegno di legge a mio avviso va meglio esaminato, stabilendo per i primari, anziché il concorso per il posto, un concorso riservato a livello regionale in maniera tale che comunque ci sia un incentivo a lavorare e a graduarsi nella maniera migliore possibile stabilendo che dalla graduatoria dipenda la scelta del posto, un termine per la partecipazione, un periodo di servizio maggiore e il possesso dell'idoneità. Mi pare, in definitiva, che la questione possa e debba in qualche modo essere riesaminata.

Debbo a questo punto sollevare un'ultima questione. Non abbiamo ancora terminato l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge relativo al trattenimento in servizio del personale precario. È rimasta sospesa, anche se va registrata la ferma opposizione del Governo a questo proposito — della quale evidentemente il relatore per la propria parte si fa carico —, la questione del termine: vale a dire se il decreto-legge dovesse riguardare il personale in servizio fino al 31 maggio 1984 o, invece, soltanto quello in servizio al 31 dicembre 1983, come del resto è indicato nel testo del provvedimento governativo.

È evidente che una legge di sanatoria non può far riferimento al momento in cui essa viene emanata perché ciò sarebbe in contrasto con le ragioni che stanno alla base della sanatoria medesima, con tutte le aspettative e le attività che possono essersi messe in moto per poter giorvarsene. Poiché siamo ormai alla fine di settembre ed essendo tutte le forze politiche speranzose che questo sia — mi auguro — l'ultimo provvedimento di sanatoria che il Parlamento debba approvare, potrebbe essere opportunamente valutata la possibilità di un riesame anche sotto l'aspetto della coincidenza con il termine ancora aperto relativo alla proroga del trattenimento in servizio del personale precario.

Signor presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, la relazione è stata volutamente aperta e senza conclusioni predeterminate per un doveroso rispetto a tutte le forze politiche presenti in Commissione, per il travaglio

che ciascuno di noi ha rispetto a problemi che attengono alla vita di dipendenti che prestano in molti casi servizio da anni presso le unità sanitarie locali e che attengono evidentemente al funzionamento di queste ultime. Ascolterò religiosamente il dibattito che a partire da questa sera o da domani si aprirà.

Informo il presidente, il Governo e la Commissione che la I Commissione affari costituzionali, che in sede di comitato pareri avrebbe dovuto esaminare oggi il disegno di legge, ha ritenuto di rinviare tale esame a domani mattina, in Commissione plenaria, non essendo sembrata materia da comitato pareri.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare l'onorevole Scaglione per la relazione che ha svolto con grande diligenza e in maniera molto aperta. Vorrei precisargli che il disegno di legge è stato assegnato in sede legislativa alla nostra Commissione soltanto nella giornata di mercoledì scorso e che nella seduta dell'ufficio di presidenza che si è svolta giovedì, all'unanimità, è stato deciso di cominciarne l'esame nella seduta di oggi, stante l'urgenza. In definitiva, i tempi sono stati alquanto ristretti per l'incalzare degli eventi e dell'intensità dei lavori parlamentari. D'altra parte, la discussione che si svolgerà nella Commissione darà al relatore il modo e il tempo di approfondire, se necessario, alcuni aspetti del provvedimento, al quale con grande precisione ha fatto riferimento.

L'ufficio di presidenza ha anche stabilito di far svolgere la relazione introduttiva questa sera e di proseguire la discussione sulle linee generali nella seduta di domani mattina; di proseguire l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge di proroga degli incarichi al personale precario delle unità sanitarie locali nella seduta di giovedì, nonché di porre all'ordine del giorno di tale seduta anche il disegno e le proposte di legge in materia di riforma psichiatrica. A tale proposito mi è pervenuta da parte del Governo, specificamente del sottosegretario Paola Cavigliasso, che ha seguito fino

a questo momento i lavori relativi a tale materia, la richiesta di rinviare di una settimana l'esame di tali provvedimenti, dovendo recarsi per ragioni del suo mandato ministeriale fuori Roma. È chiaro che la Commissione nella seduta di giovedì potrà prendere una decisione in merito, ma se fosse ipotizzabile, almeno in linea di massima, un tale rinvio, potrei comunicarlo all'onorevole Cavigliasso che deve naturalmente programmare i suoi impegni anche tenendo conto delle nostre decisioni.

Io ritengo che, anche alla luce della densità del calendario dei lavori della Commissione, si possa rimandare di una settimana l'esame del disegno e della pro-

posta di legge di riforma psichiatrica. Se non vi sono obiezioni può rimanere altresì stabilito di rinviare il seguito del dibattito sul provvedimento oggi all'ordine del giorno.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 19,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO