

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Igiene e sanità)

### 4° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 LUGLIO 1984

Presidenza del Presidente **BOMPIANI**

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali» (451)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 4, 7 e passim
JERVOLINO RUSSO (DC) .....	7, 8
IMBRIACO (PCI) .....	5, 7, 8
MELOTTO (DC), relatore alla Commissione ....	4, 8
MONACO (MSI-DN) .....	7
RANALLI (PCI) .....	8

*I lavori hanno inizio alle ore 16,10.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

##### **«Disciplina transitoria per l'inquadramento diretto nei ruoli nominativi regionali del personale non di ruolo delle unità sanitarie locali» (451)**

(Discussione e rinvio)

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».

Come i colleghi ricordano, il disegno di legge è stato già esaminato, in sede referente, dalla nostra Commissione che, il 24 luglio scorso, ne ha chiesto il trasferimento alla sede deliberante.

Credo, onorevoli colleghi, che oggi si potrebbe passare all'esame degli articoli, dando così un segnale di buona volontà e di determinazione. Ciascuno di voi sarà infatti certamente tempestato da richieste relativamente a questo disegno di legge.

La Commissione, in sede referente, ha proposto un testo sostitutivo degli articoli.

Propongo che l'esame e la votazione degli articoli abbia luogo sulla base di questo testo.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Do lettura degli articoli nel testo proposto dalla Commissione.

#### **Art. 1.**

*(Inquadramento straordinario in ruolo di personale incaricato)*

Il personale dei ruoli sanitario, professionale, tecnico ed amministrativo di posizione funzionale iniziale di ciascun profilo professionale che, alla data del 31 dicembre 1983, ricopriva in base alla normativa vigente, 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, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 678, convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1 della legge 2 gennaio 1982, n. 12, per incarico, anche ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1969, n. 128, o per trasferimento provvisorio o per comando, e che continui a prestare servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, è, con effetto dalla stessa data, direttamente inquadrato nella pianta organica dell'unità sanitaria locale presso la quale presta servizio con la posizione funzionale ricoperta, previa domanda da presentare entro trenta giorni dalla predetta data e conseguente deliberazione del Comitato di gestione della anzidetta unità sanitaria locale.

Si considerano vacanti anche i posti che si renderanno disponibili a seguito dell'applicazione delle norme cui al precedente comma.

L'inquadramento diretto in ruolo è disposto, altresì, nei confronti del personale non di ruolo che, in data precedente a quella dell'entrata in vigore

della presente legge, si sia assentato dal servizio a causa di chiamata alle armi o per astensione obbligatoria dal lavoro, purchè assunto in base alla normativa allora vigente e sia stato in servizio per almeno sei mesi, sempre che alla data di entrata in vigore della presente legge, il posto già occupato non sia stato trasformato o soppresso o ricoperto mediante pubblico concorso.

Ai fini dell'applicazione dei benefici previsti dal presente articolo, il personale deve essere in possesso, alla data di entrata in vigore della presente legge, dei requisiti prescritti, per l'ammissione ai concorsi di assunzione nel relativo profilo professionale e posizione funzionale, dal decreto del Ministro della sanità 30 gennaio 1982, e successive modifiche ed integrazioni, emanato ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, o dalla normativa vigente in materia alla data del conferimento dell'incarico. Il requisito relativo al limite d'età deve essere riferito alla data del conferimento dell'incarico.

Il personale di cui al presente articolo è trattenuto nel servizio fino all'inquadramento nei ruoli nominativi regionali.

Ai fini della determinazione del numero dei posti da mettere a concorso riservato, di cui all'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, i posti conferiti ai sensi del primo comma sono portati in detrazione.

Vorrei esporre alcune perplessità, che sono nate in sede strettamente giuridica, senza alcuna intenzione di riaprire discorsi di «allargamento della sanatoria» o che comunque vadano contro le intese raggiunte. Desidererei sottoporre alla vostra attenzione alcune questioni, emerse anche sulla stampa e sollevate da un docente di diritto amministrativo, che è stato sentito dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva.

Nell'articolo 1 sarebbe stata, cioè, omessa una categoria, sia pure ristretta, di persone: coloro che hanno svolto determinate funzioni in base ad una delibera delle Unità sanitarie locali con l'adozione di una graduatoria adottata in passato e non più ripetuta, ovvero che siano stati confermati nell'incarico sulla base di una graduatoria, data dalla USL per il 1984 ma non in precedenza. Il problema nascerebbe dal fatto che alcune unità sanitarie locali, che hanno adottato il sistema di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979, hanno ritenuto di non dover più procedere alle graduatorie in quanto nessuna previsione richiamava l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 128. La questione è controversa.

L'articolo che stiamo esaminando scioglie alcuni dubbi in senso positivo, ma fa carico alle USL, che non abbiano adottato le graduatorie, di attenersi ad esse per poter poi riconoscere con delibera successiva, agli aventi diritto sulla base di queste graduatorie, incarichi formali su posti vacanti. Si potrebbe pensare che con l'articolo 1 si voglia procedere ad una sanatoria solo di coloro che prestano servizio nelle unità sanitarie locali che abbiano in questi cinque anni adottato la graduatoria, limitando quindi il vantaggio a quelli che si trovano in questa condizione, escludendo coloro che senza colpa pur continuando a svolgere le loro funzioni, per il fatto che non sono state adottate le graduatorie dalle USL, non rientrerebbero in questo beneficio.

Tutto questo non sembra essere espressione della volontà del legislatore, mentre potrebbe appalesare profili di incostituzionalità per disparità di trattamento.

Un altro problema riguarda gli aiuti incaricati a seguito di avviso pubblico sulla base dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979, che non sono stati inseriti nella normativa di cui all'articolo 1; anche in questo caso si potrebbe verificare una discriminazione tra persone che svolgono uguali funzioni.

C'è poi la questione relativa a coloro che sono titolari di un provvedimento formale di riserva di posti, ai sensi dell'articolo 70 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979. Quando è entrato in vigore questo decreto, alcuni sanitari hanno svolto funzioni in modo continuativo su posti vacanti, in base ad una serie di delibere adottate dalle unità sanitarie locali. Il primo concorso pubblico regionale non è stato ancora espletato nel Lazio ed in altre regioni e, siccome i concorsi pubblici in base a graduatorie non sarebbero più regionali ma locali, questo personale vedrebbe passare avanti a sé altre persone che hanno svolto funzioni di aiuto e dovrebbe aspettare il primo concorso pubblico indetto dalla regione. Questa situazione è poi complicata dal fatto che alcune unità sanitarie locali hanno rinnovato le graduatorie, per cui ci sono alcuni titolari di questo beneficio in base all'articolo 70 che svolgono funzioni di aiuto ed altri titolari del beneficio che non svolgono più tali funzioni. Ho acquisito una documentazione che - su mia sollecitazione - ci è stata inviata dalla Regione Lazio con l'elenco delle persone interessate, che metto a vostra disposizione in modo che la Commissione si possa esprimere su una questione che è di «pulizia giuridica» del testo e che non altera lo spirito del provvedimento.

MELOTTO, *relatore alla Commissione*. Si tratta di persone che non hanno svolto un concorso.

PRESIDENTE. Hanno il diritto acquisito, nominativo, per persona.

MELOTTO, *relatore alla Commissione*. Avrebbero avuto la riserva del posto.

PRESIDENTE. In pratica tutto questo viene a decadere con la normativa che stiamo per attuare.

MELOTTO, *relatore alla Commissione*. In pratica si trattava di una specie di concorso riservato, pur essendo un concorso pubblico.

Signor Presidente, il problema che è stato sollevato anche da lei (il problema De Cesare), credo che non sussista, in quanto l'articolo 1 è particolarmente dettagliato e onnicomprensivo, perchè richiama alcune sottospecie di sanatoria. La prima riguarda tutto il personale precario comunque in servizio al 31 dicembre, purchè esista un documento, ovviamente formale, di assunzione. In questo caso credo che possano trovare tutti un posto.

Il secondo aspetto riguarda tutti coloro ai quali, essendo di ruolo nella propria struttura o altrove, nel servizio sanitario nazionale, siano stati affidati incarichi superiori alla posizione funzionale e abbiamo specificato intermedia o immediatamente superiore, perchè non tutti i livelli hanno le tre posizioni. Quindi tutto questo è stato studiato proprio per non penalizzare quelli che avevano soltanto due posizioni e che, peraltro, non erano apicali (vedi la caposala ed altri livelli). Potremmo, quindi, risolvere la situazione facendo riferimento a coloro che, essendo di ruolo nella propria struttura o,

per incarico, altrove - e mi riservavo di far aggiungere «nonchè per incarico, eccetera» - abbiano ottenuto questo incarico; quindi se il posto risultava di fatto vacante, e lo occupavano, dovranno essere inquadrati in quel posto vacante.

Avendo aggiunto l'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 128 del 1969, si è data risposta a tutte le attese che, anche in questa Commissione, sono state sollevate, nel senso che, pur non essendo vacante il posto, ma occupato da titolare, anche se per vari motivi in aspettativa (compresi i motivi politici), altra persona occupa da tempo quel posto, e quindi entra di ruolo nel posto che da anni già occupava in virtù dello stesso articolo 7 della legge citata.

Non credo quindi che subentrino disattenzioni per altre persone, perchè è chiaro che si è coperta tutta la casistica possibile, senza lacune.

Per quanto riguarda l'articolo 70 del decreto n. 761, del 1979, esiste una fondata questione, laddove si dice che nel primo concorso pubblico che si doveva svolgere, mercè graduatoria formata dalla USL, e recepita dalla Regione, pur partecipando ad un concorso pubblico, nella graduatoria finale di questo concorso pubblico fossero riservati i posti (in pratica si trattava esclusivamente di una prova di idoneità), al personale addetto esclusivamente, e in modo continuativo, ai servizi sanitari trasferiti alle USL nel periodo dal 30 giugno al 28 dicembre 1978.

Analoga situazione avviene oggi per l'interpretazione contrattuale che ha portato al 50 per cento la proporzione tra aiuti e assistenti. In precedenza, infatti, la proporzione era 1-2-4, oggi, invece, è diventata 1-3-3. Quindi esplicano il concorso pubblico per accedere al posto di aiuto, ma con la riserva dei posti entro la graduatoria di ciascun reparto di ospedale.

Per recepire l'articolo 70 del decreto n. 761 nonchè le graduatorie, credo occorra un atto ufficiale che dia risposta a questo problema.

È stata, infatti, una carenza dell'ente pubblico il fatto di non aver svolto i concorsi, altrimenti questa questione avrebbe già trovato ampia risposta. Credo, poi, che bisognerebbe includere, nell'articolo 1 del provvedimento al nostro esame, anche il riferimento al citato articolo 70.

Quindi distinguerei la prima parte, includendo anche il riferimento all'articolo 70; in questo modo mi sembrerebbe che l'articolo 1 sarebbe opportunamente sistemato in queste due posizioni: la prima riguardante coloro che accedono al servizio; la seconda riguardante chi già è in servizio, e avendo avuto incarichi di natura superiore, ed avendoli svolti, ovviamente deve essere riconosciuto nel suo incarico.

**IMBRIACO.** Ho l'impressione che se noi raccogliamo tutto il materiale di protesta e di richiesta di revisione del lavoro finora fatto, è molto probabile che a dicembre saremo ancora fermi su questo provvedimento.

Sono poi convinto che le contraddizioni che ci trasciniamo dietro su questa materia sono tali e tante che difficilmente una qualunque Assemblea legislativa potrà riuscire un giorno a cavarne fuori un succo equilibrato razionale e che non si esponga a critiche, a malumori e a dissensi.

Sono altrettanto convinto, però, che se non chiudiamo questa partita in tempi brevissimi, queste stesse contraddizioni saranno destinate a crescere ulteriormente.

Che cosa si risponderà ai primari della Sicilia, che già ricorrono alla carta bollata, e hanno avanzato proteste alla 1<sup>a</sup> Commissione dichiarando

l'incostituzionalità della soluzione che noi abbiamo trovato, in questo testo, ad esempio, per quanto riguarda i trasferimenti?

Vogliamo impelagarci in questa polemica, in questa diatriba?

D'altro canto, nell'altro ramo del Parlamento è possibile risolvere le eventuali discrasie ed apportare gli eventuali perfezionamenti al testo. In questo momento avverto l'esigenza di approvare il provvedimento, correggendo le parti che dal punto di vista lessicale o formale necessitano di una rapida sistemazione: entrare nel merito dello stesso, esaminando articolo per articolo il testo ed accogliendo soprattutto le sollecitazioni che da varie parti ci provengono, mi pare un'impresa quanto meno ardua. Ciò, tra l'altro, rimetterebbe in discussione le ragioni per le quali siamo qui riuniti oggi in sede deliberante.

Per quanto concerne l'articolo 1, vorrei far rilevare che gran parte delle osservazioni sulle questioni sollevate dal noto esperto di diritto, inviate a numerosi senatori della nostra Commissione, sono state successivamente modificate dopo le considerazioni che qualche minuto fa ricordava il collega Melotto. Se vogliamo esplicitare il riferimento all'articolo 70, possiamo pure farlo; ma voglio dire che in questa materia non esiste un problema di categoria, perchè siamo di fronte a singole questioni una diversa dall'altra, con molteplici sfaccettature. Ed io torno a ripetere - sono stato fra i primi a dirlo - che questo provvedimento di sanatoria è profondamente ingiusto, perchè taglia fuori l'Italia meridionale che ha dovuto far fronte ai pochi servizi territoriali attraverso provvedimenti che il disegno di legge in discussione, nel complesso, non recupera e non prende nemmeno in considerazione. Si tratta di 15.000 operatori preziosissimi che hanno garantito il funzionamento del servizio territoriale nelle più diverse zone del Mezzogiorno, lavorando in condizioni di lavoro nero, con salari insufficienti, seguendo un orario solo formale ed in realtà rendendosi disponibili tutta la giornata. Ciò nonostante, dopo la dichiarazione pregiudiziale del Governo, non abbiamo più insistito con la nostra proposta ed abbiamo escluso questi operatori dal provvedimento di sanatoria.

A mio parere, quando si arriva al punto che, nel tentativo di rimettere ordine in questo settore e di eliminare alla radice le cause che producono i ben noti fenomeni, si urtano gli interessi non di un'intera categoria ma di pochi individui e si deve tener conto delle reazioni di questi per portare il provvedimento alla loro misura (e si tratta di interessi quantitativamente molto modesti), credo che davvero il Parlamento si riduca ad una camera di compensazione delle microcorporazioni e non rappresenti più gli interessi della collettività nazionale; ed allora noi dovremmo cambiare mestiere.

Signor Presidente, colleghi, dobbiamo pronunciarci fin da questo momento su quale tipo di lavoro vogliamo portare avanti. Per quanto riguarda il mio Gruppo politico, se si tratta di entrare nel merito, rovesciando intese faticosamente raggiunte, non siamo disponibili ed intendiamo riportare tutto all'esame dell'Aula per riprendere la battaglia su problemi che qui, per unanime accordo, non abbiamo voluto portare all'exasperazione ed eventualmente allo scontro; se si tratta, invece, di fare una rilettura per correggere sul piano lessicale e formale alcune sviste clamorose del provvedimento siamo pienamente favorevoli. Ripeto: dobbiamo riflettere ancora se intendiamo entrare nel merito del provvedimento, apportando novità sostanziali che potrebbero chiamare in causa le due Commissioni che hanno espresso il loro parere e che potrebbero giustamente voler conoscere le modifiche apportate rispetto al testo loro inviato.

PRESIDENTE. Senatore Imbriaco, per la serenità delle posizioni vorrei precisarle che ho introdotto questo discorso proprio nei termini di una rilettura per verificare - così mi sono espresso - se ci fosse sfuggito qualche elemento di una certa rilevanza giuridica. Non si tratta di una mia sollecitazione personale: la funzione che svolgo, quale Presidente della Commissione, mi impone di raccogliere l'argomentazione che mi viene sottoposta da un illustre studioso e credo che sia mio dovere fare di tutto affinché il testo sia licenziato nel miglior modo possibile per evitare che sorgano subito contestazioni giuridiche o interpretative, se non giudiziali.

IMBRIACO. Queste ci saranno in ogni caso!

PRESIDENTE. Sono in ciò confortato dalle dichiarazioni del relatore, perchè anche grandi giuristi ed amministratori possono interpretare erroneamente alcune disposizioni e magari dopo un ripensamento giungere ad un giudizio diverso. Tuttavia, anche secondo il senatore Ranalli ed altri colleghi intervenuti, esistono alcuni problemi in relazione all'articolo 70: la nostra Commissione è libera di decidere se vuole lasciare aperta la questione, che verrà poi risolta dalla Camera dei deputati, oppure intende arrivare ad una decisione. Non si tratta di riaprire problemi già risolti sul piano più generale del contenuto, ma della necessità da parte mia di segnalare alla Commissione il rilievo giuridico che mi è stato posto; tutte le altre questioni sono di natura essenzialmente politica.

IMBRIACO. La questione dei trasferimenti ha un rilievo di natura giuridica.

PRESIDENTE. Mi riferisco ai rilievi del giurista, mentre lei si riferisce evidentemente a pressioni di altra natura.

MONACO. Signor Presidente, sono d'accordo con gran parte delle affermazioni del collega Imbriaco. D'altra parte, non appena è stato possibile, ho ritirato la riserva da me espressa proprio per venire incontro alla richiesta - avanzata da tutte le parti politiche rappresentate in questa Commissione - di trasferire il disegno di legge in sede deliberante al fine di accelerare i tempi di approvazione della sanatoria. Quindi, se vogliamo giungere rapidamente ad una conclusione e rendere efficace la mia decisione, dobbiamo cercare di ridurre al minimo tutte le discussioni e le contestazioni, soprattutto quando queste riguardino questioni generali e non specifiche.

JERVOLINO RUSSO. Signor Presidente, ricollegandomi al suo intervento vorrei soltanto confermare che, poichè siamo in sede deliberante, dobbiamo giungere rapidamente all'approvazione del provvedimento, senza rovesciare le scelte di fondo della Commissione ed in particolare del Comitato ristretto. Questo è pacifico, altrimenti non avrebbe avuto senso riunirci in sede deliberante ed attendere anche lo scioglimento delle riserve attraverso i pareri espressi dalle altre Commissioni.

Tuttavia, ciò premesso, trovo più che giusto e direi istituzionalmente doveroso da parte del Presidente comunicare alla Commissione i rilievi di carattere tecnico-giuridico di qualche rilevanza, affinché essa se ne faccia carico. Mi trovano altresì d'accordo alcuni rilievi del senatore Imbriaco:

infatti se noi dovessimo attendere la soluzione di tutti i possibili nodi non finiremmo mai. Certo è, però, che dobbiamo sciogliere le questioni che ci vengono poste con chiarezza e che vengono documentate. Ad esempio, mi riferisco ad un problema del quale discuteremo quando passeremo all'esame dei singoli articoli. I colleghi ricorderanno che già in sede di discussione generale avevo espresso alcune riserve sul trattamento differenziato e a mio parere discriminatorio per le lavoratrici assenti per maternità, così come per i lavoratori chiamati ad assolvere gli obblighi militari. Tuttavia mi è stato risposto che l'ufficio legislativo del Ministero della sanità non ritiene discriminatorio questo trattamento; al contrario - e ricordo la mia specializzazione in diritto sindacale e del lavoro, nonché la mia precedente attività - dispongo di tutta una serie di sentenze della magistratura ordinaria e della Corte di cassazione che considerano discriminanti i trattamenti simili.

Per esempio, non credo che mi sia preclusa la possibilità di sollevare il problema dell'abrogazione di quella parte del terzo comma in cui c'è una discriminazione relativamente al non inserimento nella sanatoria del personale che si sia assentato dal servizio a causa della maternità come pure a causa di chiamata alle armi, quando la Corte di cassazione dichiara illegittimi trattamenti di questo genere.

Credo che si possano conciliare le esigenze di rapidità e di pieno rispetto delle scelte di fondo fatte dalla Commissione con la necessità di apportare quelle modifiche che provvedimenti giurisdizionali motivati a nostra conoscenza rendono opportune. Mi pare che le due cose siano conciliabili, non in contrasto dal punto di vista politico, doveroso sul piano istituzionale, ferma restando la sostanza delle decisioni della Commissione anche così come sono state espone dal relatore.

IMBRIACO. Eravamo tutti d'accordo, c'era solo il problema del parere.

RANALLI. Il mio silenzio probabilmente potrebbe essere capito male. Quindi ho il dovere di portare una testimonianza, perchè queste vicende riguardano un periodo nel quale ero assessore regionale alla sanità: debbo doverosamente assumermi responsabilità pregresse e confermare quanto l'assessore attuale nella sua continuità storica sottolinea e rappresenta al Presidente della Commissione sanità del Senato.

JERVOLINO RUSSO. Preannuncio, signor Presidente, un emendamento relativo al personale che si sia assentato dal servizio a causa della maternità.

MELOTTO, *relatore alla Commissione*. Apporterò integrazioni all'articolo 1, signor Presidente, secondo quanto è emerso nel dibattito.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno altre osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,05.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO