

## Rubrica legale



a cura di **Mauro Gnaccarini**  
Responsabile Ufficio Legale

OPPORTUNE E CORRETTE PROCEDURE PER IL “SUPERAMENTO DEL PRECARIATO”

# Il parere dei nostri legali, considerata la normativa vigente

**N**elle pubbliche amministrazioni del SSN, a causa delle ripetute norme che nell'ultimo decennio hanno impedito l'assunzione ordinaria nei ruoli dirigenziali, è vieppiù aumentata la presenza di personale medico – e in particolare veterinario – precario a vario titolo, in quanto assunto con contratti di lavoro flessibile e a termine, quali le borse di studio, i contratti di collaborazione e, nella migliore delle ipotesi, i contratti del ruolo dirigenziale ma a tempo determinato. L'esigenza ineludibile di erogare i servizi essenziali (LEA) e in particolare la necessità di svolgere tutte le attività ispettive e di controllo, che la normativa nazionale e in specie dell'Unione hanno reso cogenti per i servizi veterinari, hanno determinato poi frequentemente la proroga e/o la ripetizione di detti contratti nel tempo, tanto che in molti casi i veterinari si sono trovati nella condizione di lavorare e aver lavorato mediante una successione di contratti, spesso anche senza interruzioni, perciò in un contesto lavorativo di fatto a tempo indeterminato e al tempo stesso precario.

Il legislatore nazionale non ha quindi più potuto disconoscere i molteplici interventi del legislatore dell'Unione europea

e le conseguenti pronunce della Corte di Giustizia (CGE), tutti convergenti nel definire la chiara illegittimità di tali sequenze contrattuali, perciò meritevoli della massima tutela, consistente anche e in particolare nella trasformazione definitiva del rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Tuttavia, la Costituzione Italiana vigente impone che l'assunzione a tempo indeterminato nelle PPAA del Paese avvenga esclusivamente mediante procedure a carattere concorsuale, perciò valutative e selettive, a garanzia della trasparenza, dell'equità e del buon andamento dell'amministrazione pubblica che lo Stato vuole garantire. La normativa nazionale ha dunque imposto regole stringenti e penalizzanti per i datori di lavoro che risultassero aver abusato dei contratti flessibili in questione, con la differenza, però, che nel settore privato è possibile arrivare alla trasformazione del rapporto di lavoro illegittimamente flessibile in rapporto a tempo indeterminato. Nel pubblico impiego invece, la ben comprensibile disposizione costituzionale citata ha consentito soltanto la possibilità per il lavoratore di accedere a meccanismi risarcitori, mettendo peraltro in evidenza i limiti della cosiddetta privatizzazione del lavoro pubblico; vo-

luta come errata panacea dei mali della PA, perciò estremizzata prima e, con una scomposta reazione normativa, gravata poi anche di pasticciati provvedimenti di neo-pubblicizzazione; ma in definitiva stridente in modo pernicioso con il dettato costituzionale stesso.

Il legislatore nazionale, considerato quanto precede, e senza purtroppo riuscire a porre i correttivi necessari ai summenzionati guasti, ha comunque dovuto anche prendere atto della necessità delle prestazioni lavorative essenziali, ma erogate per così lungo tempo in dette, illegittime, condizioni di precariato, ponendo almeno rimedio alla possibile ingente quantità di richieste risarcitorie non più opponibili. Sicché, da un lato ha disposto in merito alle tutele risarcitorie azionabili dai soggetti che avessero subito l'illegittima lunga prosecuzione dei rapporti di lavoro precario, dall'altro ha infine, e finalmente, dettato disposizioni espressamente finalizzate al superamento di tali situazioni di precariato, preso atto della loro attuale intollerabilità. È stata conseguentemente varata una specifica normativa, valida anche ed espressamente per i medici veterinari operanti nei servizi delle aziende sanitarie e degli I.ZZ.SS., al fine del loro inquadramento

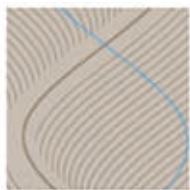
nei ruoli dirigenziali, per i casi di provenienza sia dagli stessi ruoli, ma con contratti a termine, sia dagli altri diversi contratti flessibili sopra menzionati: in primo luogo, con il comma 543 art. 1 della Legge 28/12/2015 n. 208; successivamente, con le più organiche disposizioni previste nel cd. Decreto Madia, art. 20 D.lgs. 25/5/2017 n. 75.

Si è, però, e infine dovuto osservare, purtroppo, come diverse amministrazioni sanitarie, aziende sanitarie locali e II.ZZ.SS., abbiano finora trascurato l'applicazione della normativa citata,

mantenendo un'inerzia sul punto che risulta perlomeno inspiegabilmente priva di ogni considerazione per il rischio inerente le responsabilità, anche erariali, che gli amministratori inadempienti possono correre; volendo invero escludere l'artata volontà di valersi ancora e per quanto possibile della precarietà, quale strumento gestionale "di comodo", in realtà ormai inefficace e dannoso anche in termini economici generali e di bilancio aziendale, e in ogni caso degno di tutta la nostra stigmatizzazione.

Tutto quanto sopra osservato, si è rite-

nuto pertanto utile acquisire un parere legale articolato e complessivo che, messo a disposizione in particolare dei nostri quadri, possa essere d'aiuto in tutte le azioni sindacali che a livello locale è auspicabile vengano agite con forza e costanza, affinché la succitata inerzia, dove evidenziata, e il permanere di situazioni di precariato diffuso, dove esistenti, possano finalmente cessare, così come il parere stesso illustra esser ancora possibile e quindi meritevole della massima attenzione da parte della nostra organizzazione.



ZUCCARELLO-MONACIS  
STUDIO LEGALE

### **Parere in merito alle disposizioni applicabili ovvero da applicarsi al fine del superamento del precariato, con particolare riferimento al personale medico veterinario delle ASL e degli II.ZZ.SS.**

Spett.le SIVeMP  
Segreteria Nazionale

Torino, 21 gennaio 2019

È stato chiesto di esprimere un parere in merito alle disposizioni applicabili ovvero da applicarsi al fine del cosiddetto superamento del precariato, con particolare riferimento al personale medico veterinario delle ASL e degli IZS, nonché e perciò circa le conseguenze ed i rimedi esperibili ove le Amministrazioni non avessero attivato e non attivassero le procedure previste, pur in presenza di veterinari in possesso dei requisiti e titolari di posizioni soggettive particolarmente meritevoli delle tutele approntate dalle norme vigenti in materia. Appare necessaria una premessa circa la recente evoluzione normativa. La necessità, ripetutamente affermata dai Governi e dalle parti sociali, del "superamento del precariato", soprattutto nell'ambito del S.S.N., ha infatti determinato, da parte del legislatore, una produzione normativa specifica che, con particolare riferimento al personale medico veterinario degli enti del medesimo SSN e alla sua opportuna collocazione nei ruoli dirigenziali del sistema, ad oggi è riconducibile sostanzialmente a due provvedimenti di legge a carattere nazionale e di rango primario. La problematica è stata dunque affrontata nell'ambito sia della cd. Legge "di bilancio" 28/12/2015 n. 208, art. 1 comma 543, sia del cd. Decreto Madia, primo e secondo comma dell'art. 20 D.lgs. 25/5/2017 n. 75.

In un primo momento la Legge 208/2015 ha previsto, con l'art. 1 comma 543, che potessero essere banditi, con scadenza prorogata al 31 dicembre 2018 per l'indizione delle procedure concorsuali straordinarie e al 31 dicembre 2019 per la loro conclusione (così secondo le modifiche apportate proprio dal D.lgs. 75/2017 art 20 comma 10 - vd. infra), concorsi parzialmente riservati, nella misura massima del 50 per cento dei posti disponibili, al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico in servizio alla data di entrata in vigore della stessa legge, che avesse maturato alla data di pubblicazione del bando almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile con i medesimi enti. Tali procedure sono state rivolte al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico. Quanto al fatto che detto dispositivo fosse destinato anche al personale medico veterinario, semmai qualche dubbio potesse essere sorto, si ritiene che non possa essere negata tale applicazione ad una lettura logica e sistematica della norma che necessariamente consideri quanto normativamente dettato in seguito (vd. infra).

In un secondo momento la problematica del superamento del precariato nelle PP.AA. è stata, anche più ampiamente, affrontata e normata dall'art. 20 del menzionato Decreto Madia (75/2017).

Al fine di una migliore comprensione di quanto si andrà ad esporre, se ne riportano di seguito i testi, stralciando i commi di interesse del citato art. 20. Si riportano altresì i testi, per quanto qui interessa, della Circolare del Ministro della P.A. n. 3/2017 e del Documento 15/2/2018 n. 18/21/CR5/C1C7 della Conferenza delle Regioni e delle Province AA.

#### **LEGGE 208/2015 ART. 1 COMMA 543**

*In deroga a quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2015, in attuazione dell'articolo 4, comma 10, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge*

30 ottobre 2013, n. 125, gli enti del Servizio sanitario nazionale possono indire, entro il 31 dicembre 2017, e concludere, entro il 31 dicembre 2018, procedure concorsuali straordinarie per l'assunzione di personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, necessario a far fronte alle eventuali esigenze assunzionali emerse in relazione alle valutazioni operate nel piano di fabbisogno del personale secondo quanto previsto dal comma 541. Nell'ambito delle medesime procedure concorsuali, gli enti del Servizio sanitario nazionale possono riservare i posti disponibili, nella misura massima del 50 per cento, al personale medico, tecnico-professionale e infermieristico in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che abbia maturato alla data di pubblicazione del bando almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi cinque anni con contratti a tempo determinato, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile con i medesimi enti. Nelle more della conclusione delle medesime procedure, gli enti del Servizio sanitario nazionale continuano ad avvalersi del personale di cui al precedente periodo, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. In relazione a tale deroga, gli enti del Servizio sanitario nazionale, oltre alla prosecuzione dei rapporti di cui al precedente periodo, sono autorizzati a stipulare nuovi contratti di lavoro flessibile esclusivamente ai sensi del comma 542 fino al termine massimo del 31 ottobre 2017.

### **D.LGS. 75/2017 (MADIA)**

#### **Art. 20 Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni**

1) Le amministrazioni, al fine di superare il precariato, ridurre il ricorso ai contratti a termine e valorizzare la professionalità acquisita dal personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, possono, nel triennio 2018-2020, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e con l'indicazione della relativa copertura finanziaria, assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti in servizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 con contratti a tempo determinato presso l'amministrazione che procede all'assunzione o, in caso di amministrazioni comunali che esercitano funzioni in forma associata, anche presso le amministrazioni con servizi associati; b) sia stato reclutato a tempo determinato, in relazione alle medesime attività svolte, con procedure concorsuali anche espletate presso amministrazioni pubbliche diverse da quella che procede all'assunzione; c) abbia maturato, al 31 dicembre 2017, alle dipendenze dell'amministrazione di cui alla lettera (a) che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

2) Nello stesso triennio 2018-2020, le amministrazioni, possono bandire, in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni di cui all'articolo 6, comma 2, e ferma restando la garanzia dell'adeguato accesso dall'esterno, previa indicazione della relativa copertura finanziaria, procedure concorsuali riservate, in misura non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili, al personale non dirigenziale che possieda tutti i seguenti requisiti: a) risulti titolare, successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015, di un contratto di lavoro flessibile presso l'amministrazione che bandisce il concorso; b) abbia maturato, alla data del 31 dicembre 2017, almeno tre anni di contratto, anche non continuativi, negli ultimi otto anni, presso l'amministrazione che bandisce il concorso.

[...]

10) Per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 543 (\*\*vd. sotto), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, la cui efficacia è prorogata al 31 dicembre 2018 per l'indizione delle procedure concorsuali straordinarie, al 31 dicembre 2019 per la loro conclusione, e al 31 ottobre 2018 per la stipula di nuovi contratti di lavoro flessibile ai sensi dell'articolo 1, comma 542, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

11) Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano al personale, dirigenziale e no, di cui al comma (10), nonché al personale delle amministrazioni finanziate dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, anche ove lo stesso abbia maturato il periodo di tre anni di lavoro negli ultimi otto anni rispettivamente presso diverse amministrazioni del Servizio sanitario nazionale o presso diversi enti e istituzioni di ricerca.

12) Ai fini delle assunzioni di cui al comma 1, ha priorità il personale in servizio alla data di entrata in vigore del presente decreto.

13) In caso di processi di riordino, soppressione o trasformazione di enti, con conseguente transito di personale, ai fini del possesso del requisito di cui ai commi 1, lettera c), e 2, lettera b), si considera anche il periodo maturato presso l'amministrazione di provenienza.

### **CIRCOLARE F.P. N. 3/2017**

#### **3.1 PRECEDENTI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SUPERAMENTO DEL PRECARIATO**

Le misure dell'articolo 20 del d.lgs. 75/2017, volte al superamento del precariato e alla valorizzazione dell'esperienza professionale maturata con rapporti di lavoro flessibile, introducono importanti novità rispetto ad analoghi precedenti interventi legislativi in materia. Resta inteso che alle procedure del predetto articolo 20, da svolgersi nel triennio 2018-2020, possono partecipare, purché in possesso dei prescritti requisiti, anche coloro che hanno già partecipato ad altre analoghe procedure, tra cui anche quelle previste dalle disposizioni richiamate alla nota n. 1.

#### **3.2.8. ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE**

I commi 1 e 2 dell'articolo 20 si applicano a tutto il personale degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale con le stesse modalità previste per il restante personale, salvo le specificità che seguono.

Per il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale, dirigenziale e non, continuano anche ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 543, della legge 208/2015, la cui efficacia è prorogata al 31 dicembre 2018 per l'indizione delle procedure concorsuali straordinarie, al 31 dicembre 2019 per la loro conclusione, e al 31 ottobre 2018 per la stipula di nuovi contratti di lavoro flessibile ai sensi dell'articolo 1, comma 542, della stessa legge 208/2015.

Per il suddetto personale, in quanto personale direttamente adibito allo svolgimento delle attività che rispondono all'esigenza, prescritta dalla norma, di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari, è consentito il ricorso anche alle procedure di cui all'articolo 20 e, per il

personale tecnico-professionale e infermieristico, il requisito del periodo di tre anni di lavoro negli ultimi otto anni, previsto dall'articolo 20, commi 1 lettera c) e 2, lettera b), può essere conseguito anche presso diverse amministrazioni del Servizio sanitario nazionale. Infine si precisa che l'art. 20 è applicabile anche agli IRCSS e agli IZS.

#### **DOCUMENTO 15/2/2018 N. 18/21/CR5/C1C7 - CONFERENZA DELLE REGIONI E PP.AA.**

#### **Documento sull'applicazione dell'articolo 20 del D.lgs. 75/2017 e delle circolari n. 3/2017 e n. 1/2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione in materia di superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni.**

In merito all'individuazione del personale tecnico-professionale (compreso quello dirigenziale), la circolare precisa, come sopra riportato, che tale è quello "direttamente adibito allo svolgimento delle attività che rispondono all'esigenza, prescritta dalla norma, di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari". Ne consegue che, al di là dell'espressione tecnica utilizzata dal legislatore, il personale dirigenziale destinatario delle procedure stabilizzazione e il personale del comparto di cui anzianità di servizio può essere conteggiata, ai sensi del comma 11 del decreto, anche se maturata presso diverse amministrazioni del servizio sanitario nazionale, è il personale del ruolo sanitario. Ad esso, con riferimento specifico al personale destinatario della previsione del citato comma 11 dell'articolo 20, si ritiene debba essere equiparato il personale del comparto appartenente al ruolo tecnico ma operante in stretta correlazione al personale sanitario, atteso che la finalità è quella di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi sanitari.

Tutto quanto sopra premesso, pare a tal punto opportuno svolgere separate osservazioni in merito sia ai termini temporali ed ai destinatari delle norme in esame, sia agli obblighi delle PP.AA. nei confronti dei medici veterinari che, avendo i requisiti di legge, potessero partecipare alle procedure di stabilizzazione, avendo eventualmente anche espresso interesse.

**Quanto ai termini temporali, per l'attivazione delle procedure definite dalle norme di legge citate,** il termine del 31/12/2018 è stato indubbiamente fissato quale momento entro il quale le Amministrazioni avrebbero dovuto "indire" le procedure concorsuali straordinarie di cui all'art. 1 comma 543 della legge 208/2015; ciò al fine della loro conclusione, che allo stesso modo è stata fissata al 31/12/2019. La stessa indicazione di un termine per l'attivazione, cui segue però un altro termine per la conclusione del procedimento, consente di ritenere che, semmai il secondo termine potesse essere considerato perentorio (seppure la legge non dia espressa indicazione in tal senso), il primo termine dovrebbe invece essere considerato come ordinatorio; così che da un lato i procedimenti di stabilizzazione abbiano confini certi, dall'altro gli interessati non vedano frustrate le proprie aspettative senza poter stigmatizzare efficacemente l'eventuale inerzia delle Amministrazioni. D'altra parte, il legislatore è stato tassativo (rectius: perentorio) utilizzando a tal fine altra e diversa terminologia nello stesso comma, laddove afferma che gli enti del SSN "sono autorizzati a stipulare nuovi contratti di lavoro flessibile esclusivamente ai sensi del comma 542 fino al termine massimo del 31 ottobre 2017". Allo stato non pare utile argomentare circa l'eventuale tassatività dei termini indicati dall'art. 20, commi 1 e 2, del D.lgs. 75/2017 per l'assunzione del personale ovvero l'attivazione dei concorsi ivi previsti, giacché ciò risulta indicato come possibile nell'intero triennio 2018-2020. Diviene invece necessario svolgere talune considerazioni circa l'applicabilità delle procedure di stabilizzazione previste dalle due norme, a beneficio del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i medici veterinari (vd. infra), considerato quanto indicato sia dal comma 10 dell'art. 20 in esame sia al paragrafo 3.2.8 della richiamata Circolare FP 3/2017. È pur vero che l'art. 20 definisce procedure di superamento del precariato rivolte, per quanto di nostro interesse, alle medesime categorie cui si rivolgeva il precedente comma 543, sicché taluni interpreti hanno indicato l'opportunità di considerare i termini stabiliti dal comma 543 anche per l'attivazione delle procedure di cui all'art. 20, allo scopo richiamandone il comma 10 (che afferma come a detto personale *continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 543*). Ma la citata Circolare ha precisato che per il personale in questione da un lato *continuano anche ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 543, della legge 208/2015* e dall'altro *è consentito il ricorso anche alle procedure di cui all'articolo 20*. Orbene, seppure la succitata interpretazione potesse trovare riscontro, ancorché non condivisa da chi scrive, tenuto conto dell'articolazione dei termini fissati - ut supra - dal legislatore, unitamente a quanto indicato dalla Circolare 3/2017, si ritiene che le Amministrazioni ben potrebbero (e dovrebbero - vd. infra) attivare e possibilmente concludere entro il 31/12/2019 le procedure di stabilizzazione stabilite sia dal comma 543 sia dai commi 1 e 2 dell'art. 20, nei confronti delle diverse tipologie di aventi diritto in quanto in possesso dei diversi rispettivi requisiti ivi fissati. Anzi, le procedure ex art. 20 godrebbero, separatamente, del più ampio termine riferito per esse al triennio 2018-2020; stante che proprio il paragrafo 3.1 della Circolare afferma, pure chiaramente, come le procedure di cui all'art. 20 costituiscano altra e ben diversa previsione rispetto a quelle dettate dal comma 543.

**Quanto all'inclusione dei medici veterinari, sia delle ASL sia degli IZS, fra i destinatari sia del comma 543 sia dell'art. 20,** ciò appare incontrovertibile. Invero, già il comma 543, indicando quali destinatari del medesimo il personale medico, tecnico-professionale e infermieristico, non poteva essere altrimenti interpretato se non come inclusivo anche dei medici veterinari. Infatti già in via generale la dizione "medici", qualora non vi sia una diversa e chiara indicazione normativa, include letteralmente anche i veterinari, trattandosi di sostantivo ugualmente proprio dei "medici" chirurghi così come dei "medici" veterinari; due categorie professionali cui è pacificamente comune, ad indicare la parimenti comune formazione medica, distinta poi dai reciproci aggettivi destinati a indicare le due branche della cura della specie umana e di quella delle altre specie animali. Nel caso in esame poi, il "personale medico", anche e in particolare sotto il profilo logico-sistematico, doveva e deve includere pure i veterinari, giacché del tutto irragionevole risulterebbe l'esclusione da quell'elencazione del solo personale sanitario medico veterinario. Ogni dubbio è stato infine fugato a seguito dell'emanazione del D.lgs. 75/2017; il cui art. 20 in esame, ai sensi dei commi 10 e 11, richiama espressamente il comma 543 e afferma di applicarsi, con analoga espressione, al personale, dirigenziale e no, medico, tecnico-professionale e infermieristico del Servizio sanitario nazionale; sicché, al fine di



evitare ulteriore dubbio, lo stesso Ministro per la P.A. ha fornito opportuna interpretazione (che, in quanto indicazione del medesimo Governo che ha generato il decreto delegato, si ritiene non possa essere messa in discussione), affermando che: “I commi 1 e 2 dell’articolo 20 si applicano a tutto il personale degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale con le stesse modalità previste per il restante personale, [...]” e che “l’art. 20 è applicabile anche agli IRCSS e agli IZS”. Se ancora non bastasse, anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha ribadito (ut supra) che “il personale dirigenziale destinatario delle procedure stabilizzazione [...] [...] è il personale del ruolo sanitario”, ruolo al quale appartengono pure e inequivocabilmente i medici veterinari.

**Quanto all’opportunità, se non perfino all’obbligo, per gli enti e le amministrazioni del SSN (ASL e IZS), di attivare le procedure di stabilizzazione qui in esame** in presenza di medici veterinari che, avendo i requisiti di legge, potessero partecipare alle medesime procedure, avendo eventualmente anche espresso interesse, si ritiene che tali Amministrazioni dovrebbero considerare la necessità di rispettare i principi di buon andamento della pubblica amministrazione ed i canoni di correttezza e buona fede, evitando la prosecuzione dei contratti a termine già ripetuti nel tempo, in specie quelli che hanno dato luogo a lunghi periodi di “preariato”, specie se superiori ai 5 anni senza interruzioni, ben valutando le possibili gravi responsabilità sottese alla mancata applicazione delle norme che ora non solo consentono di “superare” tali situazioni, ma la cui “ratio” è stata espressamente quella di favorire la regolarizzazione dei rapporti di lavoro i cui limiti temporali non trovano reale e corretta giustificazione. A tal fine, seppure il D.Lgs. 368 del 06.09.2001 sia stato abrogato dal D.Lgs. 81 del 15.06.2015, ed ancorché quest’ultimo escluda, all’art. 29, l’applicazione del capo III “Lavoro a tempo determinato” nei confronti dei dirigenti, si ritiene che le Pubbliche Amministrazioni, in specie quelle del SSN dati la loro peculiarità e mandato, debbano comunque considerare che:

- lo stesso art. 29 citato impedisce la durata superiore a 5 anni dei contratti di lavoro a tempo determinato stipulati con i dirigenti, fermo restando che agli stessi, qualora dipendenti delle PP.AA., si applica l’art. 36 D.Lgs. 165/2001;
- i commi 1 e 2 dell’art. 36 D.Lgs. 165/2001 prevedono che le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale soltanto per rispondere a comprovate esigenze di carattere temporaneo o eccezionale, dovendo invece assumere esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato per tutte le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario (trattasi di norma a carattere imperativo ai sensi del medesimo D.Lgs. 165/2001 art. 2 comma 2);
- data l’espressa esclusione sopra menzionata (applicazione Capo III ex art. 29 D.Lgs. 81/2015), devono ritenersi cogenti i limiti e vincoli alle assunzioni a tempo determinato dettati dall’art. 15 septies D.Lgs. 502/1992 per tutti i dirigenti del SSN;
- in tema di criteri di computo, l’art. 27 D.Lgs. 81/2015 ricomprende comunque espressamente i dirigenti assunti a termine;
- in riferimento poi al principio di non discriminazione, sebbene l’art. 25 del D.Lgs. 81/2015 non faccia espresso riferimento ai dirigenti e questi risultino (ut supra) esclusi dal campo di applicazione dell’intero Capo III, può tuttavia ritenersi che la necessità di rispettare un tale principio possa in ogni caso ricavarsi dai principi comuni, peraltro più volte riaffermati come validi, anche per i dirigenti, dalla Corte di Giustizia Europea;
- in relazione infine, ed ancora, ai principi di buon andamento della P.A., di trasparenza, buona fede ed economicità dell’azione amministrativa, unitamente a quanto sopra, risulterebbe irragionevole se non anche illegittima l’assunzione (*rectius*: la “neo-assunzione”) di dirigenti veterinari a tempo indeterminato, fruendo di altri istituti, quale l’indizione di concorsi ordinari ovvero la mobilità ovvero anche lo scorrimento di graduatorie esistenti, laddove potesse essere dato luogo alla stabilizzazione in questione in favore di personale già formato a spese della P.A., già operante da lungo tempo nei medesimi o comunque in analoghi profili e funzioni e in possesso dei requisiti di legge; situazione che il legislatore ha voluto chiaramente indicare come degna di prioritaria considerazione al fine della stabile assunzione del personale destinatario, rispetto ad ogni altra procedura assunzionale;
- in ultimo, circa i diversi e importanti profili di danno risarcibile al dipendente pubblico che abbia subito rapporti di lavoro a termine illegittimi, a maggior ragione dopo che abbia visto pure sfumare ingiustamente l’opportunità di stabilizzazione offerta dal legislatore, si segnala come dirimente e “pesante” una recente Sentenza, in quanto emessa dalla Suprema Corte a Sezioni Unite (Cass. Civ. Sez. Unite n. 5072 del 15/3/2016) che, nel richiamare le succitate indicazioni normative quali fondanti il possibile danno, evidenzia altresì come lo stesso possa risultare caratterizzato da diversi profili e rilevante consistenza, anche in relazione al fatto che l’ordinamento non consente, come noto, l’assunzione a tempo indeterminato del dipendente pubblico (a differenza di quanto accade nel privato) quale rimedio alle illegittimità inerenti la conduzione datoriale dei rapporti di lavoro a tempo determinato.

## CONCLUSIONI

Ove opportunamente considerati gli elementi sopra prospettati, sarà agevole valutare come il pubblico Amministratore possa vedersi imputare responsabilità e danni, anche a titolo personale nella forma del danno erariale, laddove dirigenti veterinari precari, specie se “di lungo corso” e in possesso di tutti i requisiti richiesti dalla normativa in esame, dovessero vedere inopinatamente frustrate oggettive possibilità applicative di detta normativa, subendo un danno che venisse poi rilevato ingiusto dal Giudice eventualmente adito - con buona probabilità di successo nei casi anzidetti! - e con riconoscimento dello stesso danno nelle diverse forme, patrimoniali e non, previste dall’ordinamento.

Si ritiene pertanto che possa trovare fondata ragione ogni sollecitazione nei confronti delle PP.AA. del SSN che risultino essere rimaste inerti fino ad ora, nonostante la presenza di situazioni che avrebbero giustificato, o perfino reso assai opportuno, se non anche sostanzialmente necessario, l’avviamento delle procedure di “superamento del preariato” sopra analizzate; senza che risulti azzardata l’ipotesi di giustificate azioni in sede giurisdizionale da parte dei veterinari che potessero ragionevolmente lamentare di aver subito - senza motivo - il danno, nei termini sopra prospettati.

**Avv. Lucia Monacis**