

ANNI DI CRISI

# Riflessioni giuridico-sindacali dalla "culla del Rinascimento"

Mauro Gnaccarini\*

*Supposta obbligatorietà dell'equilibrio di bilancio e incerta sopravvivenza del livello minimo ed essenziale del diritto alla salute*

**I**l Congresso nazionale SIVeMP 2014 si è tenuto “nella culla del Rinascimento” in un momento nel quale la rinascita che tutti dichiarano di cercare e volere dipende da molte sfide; non ultima quella che la politica sindacale deve giocare per riportare i valori del diritto, della norma e del contratto fuori dal luogo piccolo e angusto nel quale sono stati relegati.

Il luogo e l'evento insieme ci invitano a continuare a riflettere nel modo più ampio sulle cause e sul percorso compiuto per trovare una strada veloce, non un'illusoria scorciatoia, che ci consenta di ricostruire tali valori.

Il Segretario nazionale ha in quella sede argomentato con sagacia sulla crisi economica e dello Stato, sulla spesa pubblica, sul SSN e sulla sua sostenibilità, delle mistificazioni e dei tagli, della crisi, delle criticità e delle prospettive della prevenzione.

Alcune ulteriori riflessioni “a base giuridica” sullo stato del Paese e sui temi della salute e del lavoro in particolare possono ampliare il quadro e aiutarci a comprendere le ragioni delle copiose ed articolate richieste che giungono a chi si occupa degli “affari legali”, nonché la *ratio* del lavoro conseguentemente svolto.

Lo Stato in cui viviamo, nella forma repubblicana che conosciamo, si fonda fortunatamente su una Costituzione bellissima; o forse lo era. Partiamo da qui.

«L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro» (art. 1, dal 1948); «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto del-

l'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti» (art. 32, dal 1948); «L'iniziativa economica privata è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41, dal 1948); nella Repubblica, «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97 - primo comma, aggiunto nel 2012 -!- con Legge costituzionale n. 1). Così l'attuale Carta del nostro Paese, seppure nell'originario art. 97 fosse già indicata - implicitamente - la necessaria economicità della P.A. - «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione - (unitamente a inderogabili correttezza e trasparenza!), così come anche la sostanziale responsabilità della dirigenza pubblica - «Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie di funzionari»; principi ancora vigenti, ma “sottoposti” al suddetto nuovo primo comma.

Tuttavia con la Legge costituzionale 20/4/2012 n. 1, che ha novellato sostanzialmente non solo l'art. 97, ma anche gli artt. 81, 117 e 119, la Costituzione del nostro Paese ha cambiato drammaticamente volto; essendo divenuto ineludibile assicurare, da parte dello Stato e di tutte le P.A., l'equili-





brio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Questo *revirement* normativo, nella sede più alta, appare in tutta la sua pericolosità se osserviamo quanto recentemente affermato dal massimo organo giurisdizionale amministrativo, il Consiglio di Stato. Ma facciamo un passo indietro; negli anni '90<sup>1</sup> «la Corte costituzionale ha sancito che il bilanciamento tra diritti ed esigenze

*finanziarie non può interessare il numero delle prestazioni che vanno considerate costituenti l'essenza stessa dei diritti, sicché, agli interventi posti a tutela del «nucleo duro» del diritto alla salute venne riconosciuta la precedenza nell'allocazione delle risorse»*. A livello legislativo, questa posizione del giudice delle leggi ha trovato riscontro nella nascita dei LEA. Ma con la Legge costituzionale 1/2012 il «fattore bilancio» ha preso il sopravvento; tanto da indurre il

massimo Giudice amministrativo ad affermare, nell'Ordinanza n. 1894 dell'8/5/2014, che «*va considerato al riguardo che l'equilibrio di bilancio costituisce un principio costituzionale inderogabile*», aggiungendo che si tratta di un principio «*generale e pervasivo*» e che «*l'importo complessivo delle risorse di volta in volta disponibili nei vari comparti non è derogabile neppure in presenza di livelli essenziali di assistenza sanitaria*». Ciò ha portato alla seguente, amara, rifles-



sione: «*l'ordinanza del Consiglio di Stato [...] – qualificando l'equilibrio di bilancio «principio costituzionale inderogabile», «idoneo a prevalere anche sui LEA – fa sorgere il dubbio, qualora dovesse trovare conferma in ulteriori pronunce (eventualmente anche della Corte costituzionale), che si stia per entrare in una nuova fase, nella quale a essere inderogabili saranno non più i diritti – o, quanto meno, il loro nucleo essenziale – ma le esigenze finanziarie. Se così fosse, si tratterebbe [...] di un completo ribaltamento del punto di partenza, del momento conclusivo di una parabola, quella dei diritti, suscettibile di rimettere in discussione l'idea stessa di Stato costituzionale contemporaneo*»<sup>1</sup>.

Sono questi il quadro normativo più alto, perciò e purtroppo anche giurisprudenziale, nei quali vogliono oggi essere introdotte riforme, per l'ennesima volta “epocali”, ad iniziare da quelle della P.A. e del lavoro, con risvolti pesantissimi per il SSN, rigorosamente “senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio”: le note “nozze con i fichi secchi”. I due ambiti (lavoro e P.A.) chiaramente non sono sistemi di galassie diverse, anzi. Per cominciare dal lavoro, quello “sicuro”, quello di tutti (ma oggi per pochi), sorge spontanea, fra molte altre, una domanda: la meta, se non si rivelerà un miraggio, del contratto unico a tutele crescenti, per chi tutele non ha, poteva e doveva essere raggiunta solo imponendo la decrescita delle tutele (e delle retribuzioni) laddove le tutele stesse erano state raggiunte? Nel momento di crisi è da accettare supinamente quell'invidia indotta e farlocca che induce alla distruzione dello stato democratico e sociale, fondato sulla legge e sui diritti che hanno caratterizzato l'essenza stessa di una Costituzione repubblicana come la nostra, dalle radici ben note?

La nostra Carta ha definito, come prima accennato, il “nocciolo duro” delle tutele proprie di uno stato sociale e di diritto; ne sono scaturite

norme che non sono antiche o peggio “antiquate”, ma che vengono invece oggi definite totem o dogmi con una strategia retorica astuta, volta a far accettare che il fatto diventi norma secondo un'impostazione deterministica e fatalistica di grande utilità per il potere economico.

Ma alla politica, quella buona, cui appartiene anche la politica sindacale, quella buona, è affidato dalle origini proprio il compito di reagire alla fattualità; in altri termini, se in natura il pesce grosso mangia quello piccolo, la politica è chiamata a stabilire le regole con le quali, in modo equilibrato, il pesce piccolo possa trovare il diritto di dignitosa sopravvivenza rispetto alle istanze del pesce grosso. In tale ottica sono nate le costituzioni repubblicane; sono nate, però, su territori delimitati da frontiere; ora invece anche il territorio della politica dovrebbe poter divenire globale. Sicché il grave paradosso dei giorni nostri è che invece il luogo della politica e della democrazia si restringe, diventa limitato e piccolo fin dove non vi sia di fatto alcun potere, mentre il luogo grande rimane nelle mani del determinismo funzionale al potere economico. La sfida della politica, anche di quella sindacale, deve essere quella di riportare il valore del diritto e della norma al luogo grande<sup>2</sup>.

Dunque, da un lato osserviamo la sottomissione ai “principi del mercato” di ogni altro principio; osserviamo una grande spinta alla liberalizzazione dell'iniziativa privata attraverso una sostanziale delegificazione; si accetta la fattualità nel nome di “meno Stato, meno burocrazie, più privato, per far ripartire l'economia”. Al contempo e al contrario, si rilegifica il rapporto di lavoro pubblico stracciando i CCNL e con essi i principi di privatizzazione del pubblico impiego. Invero, e purtroppo, non si tratta di un “al contrario”, ma di perfetta sincronia. Lo Stato che vuole delegificare l'iniziativa privata deve relegare all'angolo la P.A., renderla non già più efficiente, ma incapace di recare costi e disturbo.

Nei settori economici produttivi lo snellimento delle burocrazie è indubbiamente una necessità affinché l'impresa possa valersi non di una più agevole, ma di una normale operatività e competitività sul mercato. Per quale ragione tale obiettivo dovrebbe necessariamente accompagnarsi con lo smantellamento dello stato sociale? Invero, nel campo dei diritti fondamentali, istruzione e salute, *in primis*, la possibile - anzi oggi tanto “naturale” quanto devastante - estensione dei principi recentemente sanciti dal CdS, mina senza ritorno non solo il nucleo centrale della tutela della salute di cui all'art. 32 della Costituzione, ma l'essenza stessa delle tutele sociali fondamentali di cui all'art. 41 della Costituzione; inalienabili in uno Stato di diritto in cui alla politica e perciò alla legge democratica sia dato di controvertire quella della giungla.

Con quale arroganza si chiede ora ai Sindacati di applicare l'art. 39 della Costituzione, accusandoli di non essere democratici, ergo di completare l'applicazione dell'originaria Costituzione, da parte di chi quel sistema di regole democratiche le ha ormai stracciate? Ad iniziare da non pochi vertici delle medesime P.A., che non solo si sottraggono a un corretto confronto con chi vi lavora, ma fanno strame anche di quel poco che rimane dei CCNL, già depurati ed epurati non certo da una buona politica, forse anche con la complicità di un mondo sindacale perlomeno disunito.

In questo desolante quadro la sirena demagoga canta libera le lodi dello smantellamento dello stato sociale quale soluzione di ogni problema economico. E noi ci lamentiamo del fatto che chi la ascolta stia tradendo il Paese stesso e chi onestamente vi si dedica, servendo il medesimo e i suoi cittadini. E perciò noi ci sentiamo, e invano tentiamo di affermare e far capire che siamo, “cornuti e mazzati”; e che ciò è grave. Ma, allo stesso tempo lavoriamo venendo invece osservati come privilegiati; e lo siamo, comprensibilmente, agli occhi dei giovani che ancora nulla hanno avuto o

dei meno giovani che peggio, non hanno più nulla. Dipende dai punti di vista, certo, nonché dalla qualità della vista e dalle lenti fasulle che si accetti di indossare. Dobbiamo tenerne ben conto, aver ben presente il quadro, non agire “fuori contesto”. E, se è vero quanto osservato, per non demordere occorre aggredire i problemi alla radice, non soli, ma coagulando proattivamente l’unitarietà che certi manovratori hanno potuto agevolmente spezzare, non avendo trovato le debite resistenze. Ma torniamo a noi, al “nostro piccolo”: dobbiamo essere consapevoli che siamo, appunto, una piccola organizzazione sindacale, in un mondo, quello medico, non certo marginale, ma comunque piccolo “nei numeri”. Dobbiamo non solo convivere con gli altri “piccoli”, ma cercare e trovare alleanze per non rimanere perfino minoritari tra i piccoli stessi.

Consapevoli del fatto che anche per gli altri il problema è lo stesso. Occorre ancora studiare, inventare, lavorare, a iniziare dalle intersindacali aziendali; valendoci pure degli strumenti “tradizionali” rimasti e ancora utili, ma adoperando anche e con intelligenza gli strumenti innovativi, che esistono e dei quali rischiamo di nemmeno accorgerci, non solo a causa delle cortine fumogene prodotte da miopi “controparti”. È ad esempio il caso del CUG; sede in cui si possono affrontare molti temi in un’ottica nuova (come quello del benessere lavorativo, della condivisione degli elementi di valutazione in rapporto alle diverse forme di possibile discriminazione ecc.).

In detto quadro è stato inevitabile osservare l’incremento considerevole delle richieste di assistenza legale, legate anche a una sempre maggiore articolazione dei contesti in cui sorgono i contenziosi. L’Ufficio legale e lo Studio legale che ci assiste hanno cercato di soddisfare ogni richiesta in tempi congrui, secondo priorità, tenuto conto del suddetto incremento della domanda di consulenza e assistenza. Poiché esemplificativi e al tempo

stesso sintetici, riportiamo solo alcuni dati: negli ultimi 2-3 anni, mediamente e annualmente, all’ufficio legale sono pervenute 60-90 richieste di consulenza scritta, oltre 200 richieste di consulenza “telefonica-mail”; nell’anno 2013 è stata concessa la “tutela giudiziaria” a 36 colleghi e 8 quadri; per il considerevole complessivo valore delle contribuzioni come da massimali previsti nel vigente Regolamento. Lo Studio legale, a fronte della convenzione in atto, ha offerto annualmente oltre 100 pareri e consulenze, scritti (un terzo circa) e “verbali”, anche tramite l’Ufficio legale, ed ha patrocinato a tariffe agevolate diversi procedimenti giudiziari (5-10/anno) quale studio di fiducia liberamente scelto dai colleghi interessati. I numeri sono significativi perché ci consentono di meglio comprendere e integrare il quadro rappresentato; ma tutta l’attività di assistenza legale è stata improntata a una consulenza orientata, non alla ricerca della “causa”, ma alla necessità di contenere il ricorso alle sedi giurisdizionali, dando impulso e/o facilitando, ove possibile, anche le azioni e il lavoro intersindacale aziendale e comunque cercando di fornire strumenti e metodi per la conciliazione sia stragiudiziale sia giudiziale. Del resto è stato più volte posto l’accento, anche su questa rivista, sull’incertezza dei procedimenti giurisdizionali che negli ultimi anni è aumentata esponenzialmente, illustrandone le, anche poco nobili, cause, spesso legate al suddetto quadro politico economico.

È correlato a tale impostazione il lavoro svolto pure in sede di formazione, per una migliore conoscenza, oltre che del contesto, delle crescenti responsabilità imposteci dal “nuovo corso”. Responsabilità rispetto alle quali è stato svolto ulteriore lavoro per garantire le opportune ed adeguate tutele e coperture assicurative. La convenzione e la polizza assicurativa disponibili per tutti gli iscritti al SIVeMP sono ampiamente illustrate sul nostro sito, insieme alle rilevanti

implementazioni offerte dalla nascita ad oggi; l’Ufficio legale, per ogni chiarimento o particolare esigenza, offre permanente interfaccia con il *broker* che, per parte sua, ha finora dimostrato le auspicabili efficienza, disponibilità e flessibilità. Ma vogliamo sottolineare come anche questo servizio, così come l’assistenza legale e la tutela giudiziaria (in particolare dopo l’aggiornamento del regolamento), sia oggi rivolto non solo ai dirigenti, sui quali non può più essere ingessata la nostra attenzione, dato - ancora - il quadro nel quale ci troviamo. La nostra attenzione per gli altri colleghi che con noi collaborano nelle strutture, organi ed enti del SSN, se da un lato ha trovato ultima concreta attuazione in FeSpA, dall’altro si palesa anche nelle tutele, pure assicurative, che oggi sono offerte fino ai colleghi liberi professionisti, non solo in riferimento all’attività istituzionale resa nel loro rapporto con il SSN, ma con estensione pure alla loro attività libero professionale. Possiamo in conclusione affermare che abbiamo cercato di lavorare insieme, per il nostro Sindacato, che siamo noi, che è il SIVeMP, ma insieme anche FVM, FeSpA, Assomed SIVeMP, COSMED; lo stato delle cose, perlomeno dall’osservatorio normativo e giurisprudenziale dal quale lo scrivente ha voluto proporvi le considerazioni che precedono, potrebbe indurci ad esiziale pessimismo. Ma il buon lavoro che tutti noi siamo e saremo ancora capaci di svolgere credo debba indurci a continuare con orgoglio e ottimismo. E il lavoro dell’ufficio legale sarà tanto più efficace con il contributo, le idee e la collaborazione di tutti gli iscritti alla nostra organizzazione.

\*Responsabile Ufficio Legale

<sup>1</sup>Francesco Pallante, costituzionalista, ricercatore Università di Torino.

<sup>2</sup>Cit. Nadia Urbinati, politologa, PhD in Teoria politica Columbia University.