

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO**  
**Avv. ZUCCARELLO SEBASTIANO**  
**Avv. MONACIS LUCIA**  
C.so Duca degli Abruzzi n. 42  
10129 TORINO  
Tel. 011.562.03.93 – Fax 011.515.82.87

## **ATTO DI DIFFIDA E AVVISO**

In nome e per conto della O.S. Federazione Veterinari e Medici - FVM - in persona del legale rappresentante, pro-tempore, Presidente dott. Aldo Grasselli che, su delibera del Consiglio Nazionale, sottoscrivendo in calce per adesione, ha all'uopo conferito apposito mandato alla scrivente Avv. Lucia Monacis del Foro di Torino, con domicilio eletto presso il suo Studio, in Torino - Corso Duca degli Abruzzi n. 42,

### **nei confronti di:**

Sigg. Presidenti e Sigg. Assessori Regionali alla Sanità delle Regioni e Province autonome

Sigg. Direttori Generali delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale

### **e, per necessaria conoscenza, a:**

Sig. Ministro della Salute

Sig. Ministro dell'Economia e delle Finanze

Sig. Ministro per la Pubblica Amministrazione

Sig. Presidente dell'ARAN

Sig. Presidente della Corte dei Conti di Roma

e, alle Associazioni dei pazienti e dei malati

### **PREMESSO CHE:**

la Federazione Veterinari e Medici è Organizzazione Sindacale maggiormente rappresentativa dell'Area contrattuale della Dirigenza sanitaria, sicché abilitata in ogni sede alla tutela delle prerogative contrattuali e di ogni altro diritto inerente il rapporto di lavoro dei propri iscritti attualmente certificati dall'ARAN ai fini della rappresentatività presso l'Agenzia medesima, i Ministeri, le Regioni e le Aziende ed Enti del Servizio sanitario nazionale ed ogni sede giurisdizionale;

la Federazione Veterinari e Medici ha tra le proprie finalità statutarie, oltre a quelle inerenti la contrattazione collettiva, anche e in specie quella di promuovere ed affermare gli interessi giuridici ed economici dei dirigenti medici, veterinari e sanitari iscritti, nonché difendere e tutelare gli interessi categoriali, collettivi e individuali degli aderenti;

è precipuo e fondamentale interesse, nonché diritto, perciò ed altresì espressa volontà di ciascun medico, veterinario e sanitario del SSN, come qui rappresentato, poter svolgere il proprio lavoro ottemperando al mandato costituzionale e di legge, affinché *la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività sia garantita, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio sanitario nazionale, quale complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari*, così che siano assicurati i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale (cd. LEA) *nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell' economicità nell'impiego delle risorse* (vigente D.lgs. 502/1992 art. 1 commi 1 e 2);

negli ultimi anni si sono moltiplicate in modo esponenziale le situazioni in cui una moltitudine di Enti e Aziende del SSN e dei SSR conferiscono numerosissimi incarichi sostanzialmente libero-professionali “di lavoro autonomo” a personale medico, veterinario e sanitario esterno ed estraneo alle stesse Amministrazioni, mediante contratti generalmente definibili atipici e perfino “di somministrazione lavoro” - cd. “incarichi a gettone”, generando rapporti di lavoro sui quali non viene esercitato alcun controllo;

gli incarichi ed i conseguenti rapporti di lavoro di cui al paragrafo precedente non possono essere difatti assoggettati ad alcuno dei controlli invece necessari come infra si espone, in quanto costituiti con soggetti privi dei doveri e dei vincoli invece ben definiti dal legislatore per ogni dipendente della P.A. e caratterizzati da coerenza ancora maggior per i sanitari dipendenti;

i medici, i veterinari e i sanitari, in ragione di quanto precede, pur nella volontà di assolvere appieno il proprio mandato nel SSN, giacché in difetto verrebbero a ricadere sui cittadini gravi effetti negativi in termini di salute sia dei singoli sia della collettività, nel paradossale permanere di ogni responsabilità derivante dai suddetti incarichi in capo comunque alle stesse Amministrazioni sanitarie, perciò sulle spalle dei medesimi sanitari, subiscono grave pregiudizio e nocumento sia in termini di malessere lavorativo, salute personale e sicurezza sui luoghi di lavoro, sia in ordine al tanto elevato quanto ingiusto rischio di essere coinvolti nei procedimenti derivanti da eventuali “malpractices” ben possibili e ben poco prevenibili come infra si espone;

**e, quanto all'illegittimità, pericolosità e dannosità dei succitati incarichi “atipici”, considerato che:**

gli incarichi libero-professionali ovvero atipici in questione risultano spesso conferiti a chiamata ovvero *ad personam* e, nella quasi totalità dei casi, senza alcuna adeguata selezione, frequentemente anche senza concreto riscontro circa il possesso dei requisiti di legge, come pure emerso recentemente a seguito di ispezioni condotte

in diverse Regioni dai Carabinieri del NAS, sicché in violazione delle leggi vigenti come di seguito si argomenta;

costituisce difatti e innanzitutto violazione perfino della Costituzione - artt. 97 e 98, oltre che delle leggi che regolano l'accesso alla dipendenza nel ruolo sanitario del SSN, la mancanza di procedure selettive del personale che ne determinino apposito inquadramento nella P.A. sanitaria, nonché l'omissione del contestuale fattivo accertamento circa il possesso degli idonei requisiti di laurea e di specializzazione nell'Area disciplinare e nondimeno nella disciplina (o disciplina equipollente) in cui il sanitario è chiamato a prestare servizio, laddove al dipendente dirigente, ma anche allo "specialista ambulatoriale convenzionato", giustamente non è consentito alcun accesso alle medesime funzioni laddove detti requisiti non risultino posseduti;

la predetta discrasia assume specifica rilevanza anche e in particolare perché la carenza, se non anche la totale assenza, delle suddette procedure selettive, determina una grave distorsione del sistema delle responsabilità; atteso che nemmeno situazioni emergenziali (peraltro derivanti da gravi carenze programmatiche regionali e aziendali) possono giustificare, e tanto meno legittimamente determinare, la ricaduta di qualsivoglia responsabilità, derivante da danni procurati a pazienti e utenti del SSN, sui dirigenti delle strutture dipartimentali, complesse e semplici delle Aziende ed Enti del SSN, come invece può accadere, del tutto ingiustamente, a seguito dell'affidamento degli incarichi qui stigmatizzati. I quali vengono infatti conferiti senza alcuna preliminare valutazione selettiva, senza alcun periodo di prova e senza alcun contestuale e successivo potere di interdizione, in capo a detti dirigenti, dell'operato di un sanitario che dovesse risultare non idoneo alla funzione, stante l'impossibilità di svolgere qualsiasi controllo e adottare i conseguenti provvedimenti, né "in eligendo" né "in vigilando", sul personale *ut supra* integrato dalle amministrazioni sanitarie pubbliche: una metodica che può apparire complessa ma che diviene essenziale quando si tratta di affidare a personale sanitario la responsabilità della vita umana individuale e, nel caso della prevenzione, di quella collettiva; tanto che ogni eventuale contestazione di responsabilità ai suddetti dirigenti in assenza dei menzionati presupposti, giacché illegittima per tutte le ragioni dianzi e infra indicate, determinerebbe inevitabili contenziosi, i cui oneri non potrebbero che comportare quindi responsabilità individuali ed erariali in capo agli amministratori che avessero avallato tali situazioni;

costituisce altresì violazione di legge il conferimento in genere di incarichi mediante contratti di collaborazione con la P.A., intesa secondo l'accezione estensiva dell'art. 1, comma 2, del T.U. del pubblico impiego - D.lgs. 165/2001, laddove gli stessi abbiano - come spesso hanno i contratti de qua - le caratteristiche di cui all'art 7 comma 5 bis del menzionato T.U., in presenza delle quali può infatti esserne sancita la nullità; ovvero qualora, seppure in deroga a tale dispositivo, si configurino come incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, come consentito dal successivo comma 6, e tuttavia non abbiano tutti i requisiti ivi indicati come necessari per l'esercizio legittimo della medesima deroga, costituiti dal conferimento esclusivamente ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, dall'attribuzione di funzioni finalizzate ad obiettivi specifici ovvero a progetti determinati, dal previo accertamento dell'impossibilità di utilizzare - in alcuna maniera! - le risorse umane già presenti in organico, nonché dalla necessità di acquisire una prestazione temporanea, altamente qualificata e senza possibilità di rinnovo, ovviamente nemmeno surrettizio mediante una pluralità di contratti di conferimento che si succedano nel tempo;

i requisiti richiesti dal summenzionato D.lgs. 165/2001 art. 7 comma 6, solo in presenza dei quali potrebbero essere, eventualmente e comunque in via marginale anche per quanto infra si espone, conferiti incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, NON risultano invero minimamente presenti nella maggior parte dei casi oggetto della presente diffida, dato che: i) frequentemente, come pure accertato dai Carabinieri, non risulta nemmeno presente e comprovata la specializzazione che, in ogni caso - *ut supra* - deve essere validamente conseguita nell'Area disciplinare e nondimeno nella disciplina (o disciplina equipollente) in cui il sanitario è chiamato a prestare servizio; ii) gli atti dispositivi delle Amministrazioni sanitarie, prodromici al conferimento degli incarichi de qua, non illustrano, nella maggior parte dei casi, apparendo peraltro ciò concretamente impossibile, la provata necessità di acquisire prestazioni finalizzate al conseguimento di obiettivi specifici ovvero all'esecuzione di progetti particolari sicché ultronei rispetto all'attività ordinaria ed istituzionale; iii) pressoché mai i medesimi atti illustrano il previo concreto esperimento di ogni possibile tentativo di utilizzare le professionalità già presenti in azienda e rappresentate dai più qualificati e selezionati dirigenti e specialisti ambulatoriali, nonostante che, ai sensi del vigente contratto collettivo nazionale della Dirigenza sanitaria del 19/12/2019, sia consentita e specificamente disciplinata proprio l'acquisizione "interna" di prestazioni ulteriori rispetto a quelle istituzionalmente dovute dai sanitari, altresì a tariffe determinate e "conformi" rispetto alla retribuzione prevista per le stesse prestazioni erogate in via ordinaria, tenuto conto che la tariffazione trasparente di tali prestazioni, seppure anacronistica perché non rivalutata da oltre 15 anni, non comporta i gravi profili di danno erariale che emergono invece, come infra si espone, nel caso dei contratti qui stigmatizzati; iv) ed ancor meno risultano adeguatamente attivate le procedure assunzionali ben previste dalla legge sia per la sostituzione del personale (D.L. 35/2019 cd. Decreto Calabria) che, sempre più numeroso, accede al pensionamento o comunque lascia il SSN, sia per il reclutamento degli specializzandi in formazione (proroga al 31/12/2023 ex art. 12 comma 3 quater D.L. 24/2022). Di tal ché l'assenza dei menzionati requisiti rende tali incarichi illegittimamente conferiti (ex multis, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Del. n. 269/2014/SRCPIE/VSGO);

in ogni caso, atteso che l'esercizio della deroga di cui al paragrafo precedente è finalizzata al conferimento di incarichi caratterizzati da contratti di lavoro autonomo, per quanto già argomentato non appare in alcun modo compatibile tale opzione con il lavoro richiesto nelle strutture del SSN; nei cui servizi non appare infatti ammissibile lo svolgimento di "lavoro autonomo", essendo tale quello che il professionista svolge avendo facoltà di progettare, organizzare e realizzare in autonomia il proprio lavoro, perciò senza alcun vincolo e senza l'esigenza di alcuna correlazione, se non marginale, con lavoro altrui, pertanto fuori da qualsivoglia contesto organizzato, sicché rispondendo in proprio di ogni responsabilità, anche perché senza alcuna necessità di relazionarsi con altri professionisti al fine della realizzazione della prestazione richiesta. E quanto precede risulta tanto più fondato tenuto conto che la Magistratura contabile ha posto in evidenza fin dal 2008, in riferimento alla legge finanziaria di quell'anno (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Del. n. 37 del 4/3/2008), come l'utilizzo dei rapporti di lavoro autonomo nelle pubbliche amministrazioni non risulti conforme alla logica della norma, che è infatti quella di limitare perfino l'instaurazione di rapporti di lavoro parasubordinato, perciò ed ancor più ogni altro rapporto flessibile, per l'esercizio di attività amministrative ordinarie, e quindi ed a maggior ragione per l'erogazione delle prestazioni sanitarie istituzionali;

nei casi, poi, in cui gli incarichi in questione vengono affidati mediante contratti cd. “di somministrazione lavoro”, i cui oneri peraltro vengono dissimulati mediante imputazione non già alle spese per il personale ma nei capitoli di spesa per beni e servizi, atteso che invece tali affidamenti non hanno ad oggetto alcun servizio o fornitura, bensì la somministrazione di manodopera di personale, l’illegittimità di tale opzione risulta ancora più evidente; tanto che il ricorso a tale tipologia di contratti è stato espressamente dichiarato illegittimo dal Consiglio di Stato (sentenza n. 1571/2018) e quindi non consentito, in specie nelle aziende sanitarie, dato che trattasi di contratti che hanno in realtà ad oggetto un’attività *ex lege* riservata alle Agenzie per il Lavoro, imprese iscritte nell’apposito Albo presso il ministero del Lavoro ed in possesso di specifici requisiti;

tanto meno può essere compatibile con il mandato, proprio del SSN, di tutela della salute nel rispetto dei suoi enunciati principi di qualità e appropriatezza delle cure, l’affidamento di qualsivoglia “lavoro autonomo” nelle aree dell’emergenza-urgenza, o anche della prevenzione primaria, nelle quali infatti pure l’attività libero professionale intramuraria viene esercitata in via del tutto marginale, ancorché consentita ai sanitari dirigenti e dipendenti così come appositamente regolamentata;

ed ancor meno può essere compatibile con il principio costituzionale di cui all’art. 97, cardine del buon andamento di ogni P.A., rappresentato dalla summenzionata necessità di appropriatezza anche in termini di economicità nell’impiego delle risorse, l’affidamento di qualsivoglia “lavoro autonomo” nella moltitudine di situazioni in cui, in spregio ai limiti di cui ai paragrafi che precedono, vengono comunque conferiti incarichi della tipologia in discussione e tali incarichi risultano pure incredibilmente retribuiti in modo assai maggiore rispetto a quanto sia previsto per lo svolgimento delle stesse funzioni da parte dei medici, veterinari e sanitari dirigenti, ancorché assai spesso affidati a professionalità prive totalmente o parzialmente dei succitati necessari requisiti, sicché in evidente danno erariale;

**tutto quanto sopra premesso e considerato,**

## **SI DIFFIDANO**

**I Sigg. Presidenti e Assessori Regionali alla Sanità delle Regioni e Province autonome**

**I Sigg. Direttori Generali delle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Nazionale**

tutti presso le rispettive sedi come in indirizzo negli atti di notificazione della presente

**affinché provvedano a:**

cessare immediatamente ogni conferimento di incarichi e funzioni a medici, veterinari e sanitari esterni ed estranei all’Azienda o Ente, nei modi e nei termini di cui si è sopra ampiamente illustrata la sostanziale illegittimità, provvedendo tempestivamente, ancorché nei termini di legge, alla risoluzione dei contratti in essere ove della tipologia contestata;

dar luogo ad ogni istituto contrattuale e di legge che già consente l'affidamento delle delicate funzioni di sanità pubblica di cui in premessa, e l'erogazione delle correlate prestazioni, ai medici, veterinari e sanitari già operanti alle dipendenze delle Aziende ed Enti del SSN;

non distrarre più e fin da subito alcuna risorsa nell'affidamento di incarichi mediante contratti illegittimi, destinando invece le medesime risorse per la retribuzione delle prestazioni di cui al paragrafo precedente e per la tempestiva assunzione di medici, veterinari e sanitari dirigenti, in ogni caso adeguatamente qualificati ed in possesso di idonei titoli di specializzazione, verificati all'esito delle procedure selettive/concorsuali di legge.

**CON RISERVA**, ove codeste Amministrazioni non provvedessero nel senso indicato, di ogni valutazione che in ciascuna sede venisse ritenuta opportuna al fine di eventualmente esporre quanto del caso alle Autorità giudiziarie competenti, specie in sede contabile.

Torino, li 1 Febbraio 2023

Avv. Lucia Monacis



Dott. Aldo Grasselli

