

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Le collaborazioni nel settore dei servizi sanitari

Il caso degli IRCCS

Elisabetta Dall'Omo

Laureata in Relazioni di lavoro,

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Working Paper n. 16

ABSTRACT

Il contributo analizza l'impatto delle recenti riforme in materia di collaborazioni continuative nello specifico contesto delle attività di ricerca o assistenza alla ricerca presso ospedali ad alta specializzazione (IRCCS). Dal momento che si tratta di soggetti che possono avere natura giuridica pubblica o privata viene esaminata la disciplina vigente in tema di collaborazioni nei due settori osservando come, nonostante si tratti della medesima figura professionale vi siano sostanziali differenze. Esposto brevemente il quadro normativo, il paper si propone di descrivere le modalità ed i risultati emersi a seguito di una indagine qualitativa volta ad analizzare gli effetti della segmentazione normativa nelle prassi dei rapporti di lavoro. L'analisi qualitativa dei dati ha dimostrato come in entrambi i settori vi sia stato un andamento parzialmente controintuitivo rispetto alle intenzioni del legislatore.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- La natura dell'attività del ricercatore nel settore sanitario si presta particolarmente a modalità di lavoro nella forma della collaborazione
- Gli IRCCS di diritto pubblico possono stipulare unicamente collaborazioni coordinate e continuative *ex art. 409, n. 3 del C.p.c. e 2222 del Cod. civ.*
- Gli IRCCS di diritto privato possono stipulare anche collaborazioni con i caratteri della etero-organizzazione purché applichino l'accordo collettivo nazionale Aris, ai sensi dell'art. 2 comma 2 lett. a) del d.lgs. n. 81/2015
- L'indagine qualitativa atta ad analizzare l'impatto della normativa sulle prassi dei rapporti di lavoro ha dimostrato, per il settore pubblico, come nonostante vi sia la volontà di ridurre il precariato, ancora limitati siano gli effetti dei processi di stabilizzazione a fronte di un incremento di diverse modalità di ingaggio (es. borse lavoro)
- Per quanto concerne l'ambito privato, nonostante la possibilità di applicare l'accordo ARIS, l'utilizzo di collaborazioni coordinate e continuative ai sensi dell'art. 409 C.p.c. mantiene una certa rilevanza

IL MESSAGGIO

Il disallineamento tra le discipline delle collaborazioni nell'ambito pubblico e in quello privato sembra comportare delle tendenze differenziate rispetto alle modalità di ingaggio del personale ricercatore e di assistenza alla ricerca nel contesto dei c.d. IRCCS. Mentre nel settore pubblico si osserva una forte flessione delle collaborazioni continuative a favore di altre forme contrattuali e non contrattuali (es. borsa lavoro), nel settore privato, in parte grazie all'applicazione dell'accordo ARIS in materia di collaborazioni etero-organizzate, in parte per una prosecuzione nell'utilizzo delle co.co.co., non si osserva una particolare flessione nell'utilizzo di forme di collaborazione continuativa con questa tipologia di personale.

Indice

1. Introduzione	4
2. La disciplina delle collaborazioni negli IRCCS	4
3. Profili metodologici dell'analisi degli effetti delle nuove discipline sull'utilizzo delle collaborazioni da parte degli IRCCS	6

1. Introduzione

Nel contesto dell'emergenza pandemica che affligge anche il nostro Paese dalla fine del mese di febbraio 2020 è emerso dalle cronache nazionali degli ultimi mesi il ruolo critico e fondamentale degli operatori del servizio sanitario italiano. Tra questi, oltre ai medici, gli infermieri e gli operatori sanitari è risultata di fondamentale importanza anche la figura del ricercatore, che in questa situazione emergenziale ha evidenziato come la ricerca sia essenziale al fine di garantire le migliori opportunità terapeutiche ai cittadini.

La figura del ricercatore presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) è stata oggetto del mio elaborato di tesi dal titolo *Le collaborazioni nel settore dei servizi sanitari: il caso degli IRCCS*, a conclusione del mio percorso formativo presso l'Università di Economia Marco Biagi di Modena.

Gli IRCCS sono ospedali di eccellenza che perseguono finalità di ricerca clinica e traslazionale ⁽¹⁾ ossia quell'ambito della ricerca biomedica che si occupa di trasferire la conoscenza scientifica dal laboratorio al paziente (*B2B, from bench to bedside*) oltreché fornire prestazioni di ricovero e cura ad alta specializzazione ⁽²⁾. Si tratta di enti la cui caratteristica peculiare, come sancito dal giudice delle leggi ⁽³⁾, sta nel considerare preminente l'attività di ricerca rispetto a quella sanitaria, ritenuta meramente strumentale.

Al momento della stesura dell'elaborato, gli istituti riconosciuti con IRCCS erano 51, 30 di diritto privato e 21 di diritto pubblico ⁽⁴⁾. In data 18 giugno 2020 anche il Policlinico Sant'Orsola di Bologna ha ottenuto il riconoscimento IRCCS, dunque ad oggi se ne contano 52 ⁽⁵⁾.

La duplice natura di questi istituti rende particolarmente interessante l'analisi dell'impatto delle ultime riforme normative e, in particolare, degli effetti della disciplina applicabile alle collaborazioni continuative declinata su soggetti pubblici e privati che per previsione di legge svolgono le medesime funzioni

2. La disciplina delle collaborazioni negli IRCCS

La natura dell'attività di ricerca, spesso articolata in progetti e programmi ben si presta all'utilizzazione di forme contrattuali a tempo determinato, una tra tutte è sicuramente il

⁽¹⁾ V. articolo *Medicina traslazionale* pubblicato su www.eupati.eu/it/sviluppo-clinico-e-studi-clinici/medicina-traslazionale/, 8 luglio 2015.

⁽²⁾ L. 23 dicembre 1978, n. 882 art. 42.

Cfr. Cons. Stato, Sez. I, 25 settembre 2002, n. 1541 «Le attività di ricerca e assistenza rappresentano due profili essenziali ed inscindibili, tra i quali intercorre un rapporto di “equivalenza qualitativa” e di “reciproca strumentalità”».

⁽³⁾ Sent. Cost. n. 365 del 1992; V. anche Sent. n. 4934 del 17 settembre 2012. Cfr. Cons. Stato, sez. III, Sent. n. 3872 del 21 luglio 2014.

⁽⁴⁾ Fonte: Ministero della Salute dati aggiornati all'8 giugno 2020

⁽⁵⁾ Fonte: <https://salute.regione.emilia-romagna.it/notizie/il-fatto/il-policlinico-santorsola-con-le-unita-operative-dellospedale-maggiore-di-bologna-chirurgia-toracica-e-chirurgia-a-e-durgenza-diventa-irccs>

contratto di collaborazione continuativa. Le riforme dell'ultimo decennio hanno interessato la normativa dei contratti di collaborazione sia nel settore pubblico che privato. Si ricorda come a partire dall'intervento noto come Riforma Biagi ⁽⁶⁾, avutosi nel 2003, vi sia stata una divaricazione normativa delle collaborazioni nei due settori.

Il tema della disciplina delle collaborazioni negli Istituti rileva sostanziali differenze nella gestione del capitale umano giacché è previsto che gli IRCCS di natura giuridica pubblica possano stipulare, previo espletamento della procedura concorsuale, unicamente co.co.co (artt. 409, n. 3 del Codice di procedura civile e 2222 del Codice civile) in quanto le collaborazioni organizzate dal committente sono state definitivamente vietate dal Testo Unico sul pubblico impiego (*ex art. 7 comma 5-bis*) a partire dal 1° luglio 2019 ⁽⁷⁾, in linea con quanto affermato già a partire dall'art. 2 comma 4, del Decreto legislativo n. 81 del 2015.

Oltre ai numerosi rinvii, il legislatore si era interessato direttamente della situazione degli IRCCS pubblici tramite l'introduzione di una deroga al divieto, stabilendo che questi potessero continuare ad avvalersi di personale già assunto con contratto di lavoro flessibile «al fine di garantire continuità nelle attività di ricerca» (Legge n. 232, art. 1 co. 410). L'obiettivo della disposizione era quello di porre un correttivo agli effetti pregiudizievoli dell'applicazione del divieto a situazioni già in essere e che necessitavano di proseguire con medesime caratteristiche, laddove difficilmente si sarebbe potuto operare in maniera efficace con i processi di stabilizzazione o con modifiche atte a trasformare collaborazioni in cui sussistono i requisiti della etero-organizzazione in collaborazioni coordinate e continuative ai sensi dell'art. 409 n. 3 del Codice di procedura civile, le uniche che, ad esito della riforma, possono essere utilizzate dagli istituti committenti. Successivamente viene confermata la volontà di mantenere in vigore la deroga inserendo una analoga disposizione, con riferimento ai rapporti in essere al 31 dicembre 2017, nella legge di Bilancio per il l'anno 2018 (Legge n. 205 del 2017, art. 1 co. 433).

Al contrario, agli IRCCS di natura giuridica privata è data, ai sensi della disciplina vigente, la possibilità di avvalersi anche di rapporti di collaborazione che presentano le caratteristiche della etero-organizzazione qualora applichino l'Accordo Collettivo ARIS stipulato ai sensi dell'art. 2 comma 2, lett. a) del Decreto legislativo 81 del 2015. La lettera a) del secondo comma, rientra nella disciplina delle eccezioni dell'ambito applicativo del comma 1 del art. 2 del medesimo decreto, che prevede l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro subordinato ai quei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa svolti prevalentemente dal collaboratore, le cui modalità di esecuzione della prestazione sono organizzate dal committente.

La possibilità di derogare a questo obbligo è permessa solo ad alcuni settori produttivi ⁽⁸⁾, al fine di tutelarne l'occupazione, e per specifiche attività che altrimenti sarebbero

⁽⁶⁾ Legge n. 30 del 2003.

⁽⁷⁾ Si veda, da ultimo la modifica apportata dalla legge n. 148 del 2018 art. 22, co. 8, d.lgs. n. 75 del 2017, laddove si è prevista la sostituzione delle parole «1° gennaio 2019» con le parole «1° luglio 2019».

⁽⁸⁾ Tra cui aziende ed enti operanti nel campo della cultura, call center, servizi per la pubblica amministrazione, enti di ricerca provati, recupero crediti, organizzazione non governative, radio e televisioni private, ricerca e mercato, scuole non statali, per i quali si rimanda per approfondimenti e un'analisi anche casistica a G. Pigliararmi, *La contrattazione collettiva, il lavoro parasubordinato e i*

oppresses dai costi del rapporto di lavoro subordinato. A tale scopo il legislatore nel 2015 ha previsto che le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale possano stipulare, unicamente a quel livello di regolazione, accordi che disciplinino il trattamento economico e normativo con regole ad hoc, determinando così la non applicazione dello statuto protettivo dell'art. 2 co. 1 per i rapporti di collaborazione caratterizzati da etero-organizzazione coperti dall'accordo. La necessità avvertita nel settore sanitario per questa categoria di attività coincideva con l'esigenza di dotarsi di fattispecie flessibili ecco allora che, presso la sede nazionale Aris di Roma, è stato firmato alla fine del 2015, il primo accordo di categoria che si applica ai collaboratori di enti di ricerca privati, ovvero IRCCS di diritto privato e strutture sanitarie private che svolgono attività di ricerca, firmato da Aris (Associazione Religiosa Istituti Sociosanitari) e le OO.SS. FP Cgil, Cisl FP, Uil FPL.

3. Profili metodologici dell'analisi degli effetti delle nuove discipline sull'utilizzo delle collaborazioni da parte degli IRCCS

Di fronte a questo contesto di riferimento e al fine di comprendere gli effetti della segmentazione delle discipline sulle prassi dei rapporti di lavoro è stata condotta una analisi ricorrendo a strumenti della ricerca qualitativa: l'analisi documentale e la somministrazione di una *survey*.

Entrambi i settori sono stati sottoposti ad entrambe le metodologie di ricerca. Per quanto concerne l'analisi documentale, sono state mappate le posizioni aperte (con riferimento al settore privato) e i bandi di concorso (per il settore pubblico) per l'ingaggio della figura del ricercatore all'interno delle pagine web di ciascuno dei 51 istituti, osservando ed analizzando i vari annunci per il periodo che comprende l'intero anno 2019 fino all'aprile dell'anno successivo.

Per quanto concerne la mappatura degli istituti di natura giuridica privata, la ricerca si è rilevata poco proficua in ragione del fatto che, diversamente dal settore pubblico, nelle pagine web delle strutture private non è stato possibile accedere ad un archivio delle posizioni già assegnate. Durante il periodo in cui sono avvenute le ricerche, 19 su 30 degli istituti privati, domandavano personale per la ricerca attraverso annunci per posizioni specifiche all'interno degli IRCCS, per un totale di 20 offerte attive reperite. Gli altri 11 istituti non presentavano offerte attive ma solo la possibilità di inviare autocandidature spontanee.

Nell'ambito pubblico invece, sono stati analizzati 456 bandi di concorso comparativi per il conferimento di incarichi per progetti di ricerca banditi dai 21 ospedali. Per il periodo antecedente il primo luglio (data di entrata in vigore del divieto di stipulazione di collaborazioni etero-organizzate) sono stati rilevati 244 bandi, mentre da luglio 2019 fino ad aprile 2020, 212.

rapporti di collaborazione ex art. 2 comma 2, d.lgs. n. 81/2015, in DRI, 2019; L. Imberti, L'eccezione è la regola?!, in DRI, 2016, fasc. n.2.

Per gli istituti di entrambe le categorie comunque, la distribuzione delle modalità di reclutamento dei ricercatori si divide tra collaborazioni continuative, contratti di lavoro autonomo in regime di partita iva o ricorrendo alla concessione di borse di studio.

Nello specifico caso degli IRCCS di diritto privato, delle 20 posizioni da ricercatore offerte, il 50% (10 su 20) è rappresentato da contratti di collaborazione; di queste 10 posizioni aperte, solo 2 richiamano espressamente l'accordo Aris. A queste se ne dovrebbero aggiungere altre due che pur nominate semplicemente "collaborazioni coordinate e continuative" sono state pubblicate per conto di soggetti associati ad Aris⁽⁹⁾. Rimarrebbero fuori da questa classificazione, 6 collaborazioni poiché stipulate da soggetti che non aderiscono all'associazione e per le quali non è stato possibile verificare se il committente, al momento della stipula del contratto individuale o «comunque, non oltre la data dell'inizio della prestazione» abbia inserito il richiamo all'accordo di cui eventualmente dovesse fare applicazione. Ciononostante sebbene le posizioni aperte per il conferimento di borse di studio rappresentino solo il 30% (6 su 20), spesso all'apertura della comunicazione si è constatato come esse fossero destinate ad un numero elevato di candidati. Questa osservazione ha permesso di considerare anche le borse di studio come strumento utilizzato frequentemente per l'ingaggio di personale nel ruolo del ricercatore o assistente alla ricerca.

Il restante 20% (4 su 20) delle posizioni analizzate è rappresentato da contratti di collaborazione libero professionale in regime di partita iva.

Per quanto interessa l'ambito pubblico, avendo potuto osservare anche i bandi già assegnati nell'anno precedente, è stato possibile verificare se in seguito al divieto di ingaggiare personale per attività di ricerca con contratti di collaborazione non etero-organizzate vi sia stato un andamento decrescente e se al contempo si siano registrati incrementi di differenti tipologie contrattuali per il reclutamento. La domanda di personale per la ricerca nei due periodi oggetto di indagine è pressoché uguale (244 nel primo periodo, 212 nel secondo periodo). Si è osservato come dal momento in cui entra in vigore la riforma gli IRCCS paiano preferire l'esclusione preventiva dalla rosa dei contratti possibili le collaborazioni al fine di evitare di imbattersi in casi di responsabilità di tipo amministrativo contabile. Fino al 30 giugno 2019, il 68% dei bandi aperti era assegnato con contratto di collaborazione, per il secondo periodo invece, non è stato registrato nessun bando conferito con contratto di co.co.co. Nonostante il forte incentivo alla stabilizzazione, fornito attraverso l'intervento legislativo che si ricollega alla cd. Piramide della ricerca, non si è registrato ancora un sensibile aumento di bandi per i ricercatori stabilizzati. Piuttosto si osserva rispetto al primo periodo, come vi sia stato un probabile trasferimento dall'uso di contratti di collaborazione coordinata e continuativa al conferimento di borse di studio (+23%) ovvero a contratti di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 2222 del Codice civile (+40%). Dunque si suppone che le prestazioni che prima venivano richieste con contratti di collaborazione, dal primo luglio 2019 vengano richieste con altre tipologie contrattuali, beneficiando solo parzialmente degli strumenti di stabilizzazione tempo per tempo vigenti.

Con l'intenzione di ottenere maggiori e precise informazioni, ai dati derivanti dall'analisi documentale sono stati affiancati i risultati di una survey che ha coinvolto direttamente gli IRCCS a cui sono state proposte domande mirate utili a comprendere le ragioni delle loro scelte circa l'utilizzo di contratti di collaborazione per il ruolo di

⁽⁹⁾ Si veda la sezione "associati" del sito della Associazione, disponibile all'indirizzo www.arisassociazione.it

ricercatore o assistente alla ricerca. Si è trattato di una intervista con questionario standardizzato che è stata inviata tramite posta elettronica agli indirizzi e-mail di ogni Istituto (ufficio relazioni con il pubblico, ufficio direzione amministrativa, ufficio risorse umane). Sono stati redatti due questionari opportunamente destinati agli IRCCS privati e a quelli pubblici. Si è trattato di questionari auto-compilativi molto brevi a risposta chiusa (binaria o a scelta multipla). Il numero delle risposte è stato nettamente inferiore alle aspettative, probabilmente in ragione del contesto emergenziale che ha interessato direttamente l'attività degli stessi istituti. Solo 6 dei 30 IRCCS privati hanno contribuito alla mia ricerca compilando la breve intervista che aveva come obiettivo quello di fornire dati di conforto all'analisi documentale già avviata. Anche per il settore pubblico il numero delle risposte ottenuto alla survey non è risultato sufficiente da definirlo un campione rappresentativo (3 su 21) ma nonostante gli esecuri riscontri è stato deciso di considerarli comunque elemento di supporto alla raccolta documentale.

L'indagine qualitativa volta ad analizzare le offerte attive presso gli Istituti di diritto privato per il periodo successivo alla riforma del 2015 supporta l'ipotesi che il numero delle posizioni aperte per l'ingaggio di collaboratori per le attività di ricerca non abbia presentato particolari flessioni rispetto al periodo precedente. Gli istituti continuano ad avvalersi di personale per attività di ricerca con la medesima tipologia contrattuale. Questa tendenza è stata osservata sia da parte di soggetti che applicano l'accordo Aris, sia per quei soggetti che non aderiscono all'associazione. Questo ultimo aspetto è risultato contro-intuitivo dal momento che, l'intento dell'Accordo Nazionale Aris è proprio quello di creare un quadro normativo favorevole agli istituti associati, e non, concedendo loro la possibilità di assumere collaboratori per attività di ricerca avvalendosi di collaborazioni continuative aventi la caratteristica dell'etero-organizzazione senza incorrere nei rischi di applicazione della disciplina del lavoro subordinato ex art. 2 co. 1 del d.lgs. n. 81/2015.

Nel merito del settore pubblico, sicuramente il problema dell'utilizzo di contratti di lavoro autonomo in luogo di quelli di tipo subordinato è legato alla limitata disponibilità di fondi stanziati per la ricerca e dalle prime difficoltà applicative riscontrate nell'implementazione delle procedure di stabilizzazione. D'altro canto la natura dell'attività svolta dal ricercatore legata a singoli progetti e ad un impegno sulla base di cicli e fasi o obiettivi, richiede ampia flessibilità e dunque si presta a contratti di lavoro di tipo autonomo, ancorché continuativi e con un collegamento funzionale o per lo meno un coordinamento con attività del committente. Questo pare confermato da come, nonostante i tentativi di stabilizzazione per il triennio 2018-2020, concessi dal legislatore, la restrizione nell'utilizzo di co.co.co abbia comportato un trasferimento del numero dei bandi verso l'utilizzo di contratti di diverso tipo (contratti libero professionali in regime di partita iva) o addirittura non contrattuali (borse di studio).

Questa prima analisi del contesto di riferimento, ha fornito dati parziali che aprono ad eventuali spazi per ulteriori riflessioni, ma le tendenze osservate nel settore pubblico paiono segnalare un andamento non pienamente coerente con gli obiettivi della riforma. Se rimane indiscutibile l'obiettivo di ridurre il precariato all'interno della pubblica amministrazione e quindi, l'abuso di strumenti contrattuali diversi dal rapporto subordinato, l'intervento restrittivo operato dal legislatore rispetto alle collaborazioni continuative pare aver prodotto degli effetti di ulteriore spostamento verso altre modalità di ingaggio. Nonostante questo andamento sia probabilmente dovuto alle limitate risorse economiche, esistono modalità di lavoro autonomo che si prestano particolarmente nell'ambito dell'attività di ricerca e che analogamente a quanto

avvenuto nel settore privato, avrebbero potuto essere gestite in sede di contrattazione collettiva per fissare degli standard normativi adeguati, senza le rigidità che hanno spinto verso forme ancora meno tutelate di lavoro.