

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 106 del 12 febbraio 2024

Interventi organizzativi per far fronte alla carenza di personale sanitario al fine di garantire il servizio pubblico. Definizione, per le Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale, della misura massima delle tariffe orarie di riferimento degli incarichi di lavoro autonomo.

[Sanità e igiene pubblica]

Note per la trasparenza:

Con il presente provvedimento al fine di calmierare il mercato e, conseguentemente, di contenere la spesa, si definiscono gli importi orari riconoscibili, ai professionisti destinatari degli incarichi di lavoro autonomo. Azienda Zero viene inoltre incaricata di emanare avvisi di procedura comparativa per la predisposizione di elenchi di medici idonei cui conferire incarichi di lavoro autonomo per prestare attività nei servizi/unità operative di pronto soccorso.

L'Assessore Manuela Lanzarin riferisce quanto segue.

Nell'attuale condizione di difficoltà, soprattutto per alcuni servizi/unità operative, di reperire personale medico da inserire in forma stabile, in assenza di valide graduatorie di concorso e di avviso pubblico, le Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale devono fare ricorso agli strumenti non ordinari di acquisizione delle risorse necessarie per garantire il pubblico servizio. In tale contesto permane per gli stessi, comunque, l'onere di prevedere un'organizzazione dei servizi aziendali tale da consentire di fare ricorso solo in via eccezionale agli strumenti derogatori, nonché l'onere di scegliere tra gli strumenti possibili il meno oneroso e il più funzionale.

Gli istituti ai quali l'ordinamento nazionale e regionale consentono di fare ricorso, in via derogatoria rispetto alle procedure ordinarie, sono molteplici e vengono di seguito sommariamente ricordati.

1) Incarichi di lavoro autonomo

Già nel 2018 la Regione Veneto ha previsto il ricorso a tale strumento quale forma organizzativa diretta a supplire alla carenza di medici anche per l'attività ordinaria.

Infatti, il Piano socio sanitario regionale 2019-2023, approvato con Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48, al punto 13 rubricato "Il Governo e le politiche del personale", nel definire gli strumenti per far fronte alla carenza di medici specialisti e garantire l'erogazione delle prestazioni di assistenza diretta ai pazienti comprese nei LEA, prevede che le Aziende sanitarie possono, in via eccezionale, conferire ai medici incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo anche per lo svolgimento di funzioni ordinarie.

La norma subordina il conferimento dei predetti incarichi al verificarsi di alcune condizioni. In particolare è prescritto che l'Azienda abbia:

- a) accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno anche in relazione al ricorso a tutti gli istituti previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente;
- b) accertato l'assenza di valide graduatorie di concorso pubblico o avviso pubblico, cui attingere per eventuali assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato;
- c) accertato, pur in presenza di graduatorie di cui alla precedente lettera b), il rifiuto del personale utilemente collocato nelle stesse graduatorie all'assunzione;
- d) indetto, nell'ipotesi di assenza di graduatorie, procedure per assunzioni di personale a tempo indeterminato o determinato, in rapporto alla natura permanente o temporanea delle funzioni che deve garantire.

Il punto d) succitato va coordinato con le funzioni attribuite ad Azienda Zero con l'art. 2, comma 1, lettera g) della Legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19, in materia di procedure di selezione del personale per le Aziende ed Enti del SSR.

E' poi stabilito che il personale cui viene conferito l'incarico deve essere in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento per l'accesso alla dirigenza medica e deve essere selezionato attraverso procedure comparative.

Inoltre la norma prevede che il contratto:

- a. sia risolto anche prima della scadenza qualora l'Azienda sia in grado di disporre per lo svolgimento della stessa attività assunzioni con contratto di lavoro subordinato, ovvero, nell'ipotesi di incarico a medici in possesso di diploma di specializzazione in disciplina equipollente o affine, di conferire l'incarico a medici in possesso del diploma nella specializzazione prevista;
- b. possa essere rinnovato per una sola volta previa nuova verifica della sussistenza di tutte le condizioni previste.

Infine sono fatte salve, per quanto non diversamente disciplinato, le disposizioni in materia di rapporti di lavoro autonomo contenute nell'art. 7, comma 5-bis e seguenti del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Sulla legittimità delle disposizioni in parola si è espressa la Corte Costituzionale con Sentenza n. 36 dell'11 gennaio 2022, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 2 e dell'allegato Piano socio sanitario regionale 2019-2023 della Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto.

L'istituto degli incarichi di lavoro autonomo, al fine di far fronte al perdurare della carenza di medici dipendenti soprattutto in alcune discipline, potrebbe assumere un'importanza sempre maggiore anche per il venir meno delle procedure di esternalizzazione di cui al successivo punto 3) previste in via temporanea.

L'ordinamento regionale consente, altresì, alle Aziende ed Enti del Servizio sanitario regionale, di disporre l'acquisizione di personale anche con contratti di lavoro flessibile nella misura strettamente necessaria ad assicurare le attività di emergenza ed urgenza o il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi all'art. 29, comma 2, della Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30, fermi restando i vincoli di costo in materia di personale.

2) Convenzioni ex art. 91 del CCNL della dirigenza dell'Area Sanità del 23 gennaio 2024.

L'art. 91 del CCNL della dirigenza dell'Area Sanità del 23 gennaio 2024, che ha sostituito l'art. 117 del CCNL della dirigenza dell'Area Sanità del 19 dicembre 2019 riproponendo peraltro una disciplina analoga dell'istituto, prevede al comma 2, lettera a) la possibilità per l'Azienda o Ente, di richiedere attività di consulenza in servizi sanitari di altra Azienda o Ente del comparto, mediante la stipula di apposita convenzione tra le istituzioni interessate.

Il ricorso a tale strumento è consentito nell'ipotesi in cui presso l'Azienda o Ente richiedente i dirigenti medici in servizio non siano in possesso dell'esperienza professionale o specialistica necessaria per garantire in maniera appropriata particolari tipologie di prestazioni e l'attività di consulenza sia essenziale per far fronte a prestazioni istituzionalmente dovute.

Inoltre, soltanto per casi eccezionali correlati alla garanzia dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e, comunque per limitati periodi di tempo, la consulenza può essere attivata per sopperire a carenze di organico dell'Azienda.

In ogni caso, qualora l'attivazione della consulenza sia richiesta per far fronte alle ordinarie attività istituzionali, le Aziende dovranno previamente verificare l'impossibilità di utilizzare graduatorie di concorso pubblico o avviso pubblico ed effettuare tutte le azioni di organizzazione interna volte a consentire l'effettuazione delle attività oggetto della consulenza stessa.

La convenzione in parola deve disciplinare i limiti orari minimi e massimi dell'impegno, comprensivi anche dei tempi di raggiungimento delle sedi di servizio, compatibili con l'articolazione dell'orario di lavoro, il compenso e le modalità di svolgimento.

La Deliberazione della Giunta regionale n. 22 del 16 gennaio 2024 recante le disposizioni per l'anno 2024 in materia di personale del SSR e specialistica ambulatoriale interna, alla lettera S) dell'allegato A, con riferimento alle convenzioni ex art. 117 del CCNL della dirigenza dell'Area Sanità del 19 dicembre 2019, oggi come detto sostituito dall'art.91 del CCNL della dirigenza dell'area Sanità del 23 gennaio 2024, indica alle Aziende ed Enti del SSR di attenersi alle linee guida in materia di consulenze allegata alla Deliberazione della Giunta regionale n. 866 del 13 luglio 2015, dove, tra l'altro, viene fissato un compenso orario pari a 100,00 euro.

3) Esternalizzazione di servizi medici

Nel 2023 è stato introdotto dal Governo un provvedimento d'urgenza diretto ad escludere, salva una trascurabile deroga, la possibilità per le Aziende e gli Enti del Servizio sanitario nazionale di fare ricorso all'esternalizzazione di servizi medici ed infermieristici. In sede di conversione del decreto legge, l'efficacia della disposizione di divieto è stata differita in modo significativo, anche se non ne è stato modificato l'obiettivo.

Nello specifico, al fine di evitare il fenomeno delle esternalizzazioni in ambito sanitario, l'art. 10, comma 1 del Decreto-Legge 30 marzo 2023, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 maggio 2023, n. 56, stabilisce che le Aziende e gli Enti del Servizio sanitario nazionale, possono affidare a terzi i servizi medici ed infermieristici solo in caso di necessità e urgenza, in un'unica occasione e senza possibilità di proroga.

Tale facoltà è prevista, a seguito della verificata impossibilità di utilizzare personale già in servizio, sia dipendente sia in regime di convenzione con il Servizio sanitario nazionale ai sensi del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di assumere gli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore relative all'assunzione di personale dipendente e di avvalersi in regime di convenzione del personale iscritto nelle graduatorie per l'assistenza specialistica ambulatoriale interna, nonché di espletare le procedure di reclutamento del personale medico e infermieristico autorizzate.

Il comma 2 stabilisce, poi, che i servizi di cui al comma 1 possono essere affidati, per un periodo non superiore a dodici mesi, anche nei casi di proroga di contratti già in corso di esecuzione, ad operatori economici che si avvalgono di personale medico ed infermieristico in possesso dei requisiti di professionalità contemplati dalle disposizioni vigenti per l'accesso a posizioni equivalenti all'interno degli enti del Servizio sanitario nazionale e che dimostrano il rispetto delle disposizioni in materia d'orario di lavoro di cui al Decreto Legislativo 8 aprile 2003, n. 66.

Il comma 3 rinvia ad un decreto del Ministro della salute, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, l'elaborazione di linee guida recanti le specifiche tecniche, i prezzi di riferimento e gli standard di qualità dei servizi medici ed infermieristici oggetto degli affidamenti di cui ai commi precedenti.

Con la Legge di conversione 26 maggio 2023, n. 56 del Decreto-Legge 30 marzo 2023, n. 34, entrata in vigore il 30 maggio 2023, è stato introdotto all'art. 10 il comma 5-bis, che dispone l'inapplicabilità delle predette disposizioni e di altre contenute ai commi, 4 e 5, agli affidamenti in atto e alle procedure di affidamento in corso di svolgimento o per le quali sia stata pubblicata la determinazione di contrarre, o altro atto equivalente, entro dodici mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto. Viene precisato che la durata degli affidamenti di cui allo stesso comma 5-bis non può in ogni caso eccedere dodici mesi dalla data di sottoscrizione del relativo contratto ovvero, per i contratti in corso, dalla data di entrata in vigore della stessa Legge di conversione n. 56/2023 del D.L. n. 34/2023.

Per quanto riguarda i limiti di spesa, con Deliberazione della Giunta regionale n. 1718 del 30 dicembre 2022 sono stati introdotte regole e limiti per le esternalizzazioni di servizi che vengono qui richiamate.

Inoltre la Deliberazione della Giunta regionale n. 1047 del 23 agosto 2022, concernente le linee di indirizzo in materia di prestazioni aggiuntive per i servizi di emergenza-urgenza, ha espresso un forte indirizzo al fine di armonizzare le tariffe riconosciute agli operatori di mercato fornitori di servizi, prevedendo che, qualora fossero posti a base d'asta importi orari, questi non debbano essere superiori ai 100,00 euro.

Le predette indicazioni sono peraltro state recentemente ribadite con la citata DGR n. 22/2024 alla lettera N) dell'allegato A.

In particolare si ricorda che la predetta deliberazione prevede una "gerarchizzazione", ossia l'ordine di priorità nell'utilizzo dei diversi istituti possibili, affermando che lo strumento dell'esternalizzazione potrà essere utilizzato solo qualora gli strumenti ordinari di reclutamento siano risultati infruttuosi e per il tempo strettamente necessario a scongiurare ipotesi di interruzione di pubblico servizio. Inoltre dovrà essere previamente verificata la possibilità, oltre che di assunzione a tempo indeterminato e/o determinato, di stipulare contratti di lavoro autonomo ex art. 7, comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001, convenzioni con specialisti ambulatoriali interni, di attivare l'istituto delle prestazioni aggiuntive ex art. 89 del CCNL dell'Area Sanità 2019-2021 sottoscritto il 23 gennaio 2024 ovvero convenzioni con altre Aziende sanitarie per attività di consulenza nella specialità richiesta ex art. 91 del CCNL succitato, tenendo conto anche degli specifici avvisi pubblicati a tal fine da Azienda Zero.

Il necessario graduale venir meno delle procedure di esternalizzazione anzidette, per gli effetti del richiamato art. 10, del Decreto-Legge 30 marzo 2023, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla Legge 26 maggio 2023, n. 56, potrà rendere necessario far fronte al perdurare della carenza di medici dipendenti, soprattutto con riferimento ad alcuni servizi/unità operative, incrementando il numero dei contratti di lavoro autonomo.

Allo scopo di calmierare anche questo mercato, evitare forme di concorrenza tra le Aziende ed Enti del SSR e, conseguentemente, di contenere la spesa, si ritiene pertanto opportuno uniformare i compensi riconoscibili ai professionisti, determinando remunerazioni orarie omnicomprendenti di importo non superiore a:

- 80,00 euro per i medici in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla dirigenza, per attività svolte in unità operative di anestesia e rianimazione e terapia intensiva e servizi/unità operative di pronto soccorso;

- 60,00 euro per i medici in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla dirigenza, per attività svolte in servizi/unità operative diversi da quelli indicati al punto precedente, ovvero per i medici in possesso dell'attestato di superamento del corso in emergenza sanitaria territoriale (MEST).

Si propone di consentire alle Aziende la possibilità di incrementare fino al 30% le remunerazioni orarie massime stabilite per attività svolte negli ospedali di base e nelle strutture riabilitative in presenza di servizi di emergenza/urgenza, in ragione della maggiore criticità nel reclutamento del personale manifestata dalle aziende per le strutture in parola che si caratterizzano per le limitate dimensioni e la collocazione in aree periferiche.

I predetti valori potranno essere modulati in relazione alla complessità delle attività oggetto degli incarichi e/o del livello di competenza dei professionisti, nonché in relazione alla disponibilità sul mercato di specialisti nelle discipline ricercate. In ogni caso non si potrà derogare al valore delle tariffe massime sopra indicate.

Per quanto riguarda il compenso riconoscibile ai medici in formazione specialistica, si rinvia a quanto stabilito dall'art. 12, comma 3, del D.L. n. 34/2023 che fissa la tariffa oraria nella misura di 40,00 euro lordi comprensivi di tutti gli oneri fiscali, previdenziali e di ogni altro onere eventualmente previsto a carico dell'Azienda o dell'Ente che ha conferito l'incarico.

Al fine di supportare le Aziende e gli Enti del Servizio sanitario regionale nella gestione dei servizi/ unità operative di pronto soccorso, dove maggiormente si evidenzia la carenza di personale strutturato e la necessità di utilizzare strumenti diversi rispetto alle procedure ordinarie di reclutamento, si propone di incaricare Azienda Zero di emanare avvisi di procedura comparativa per la predisposizione di elenchi di medici idonei cui conferire incarichi di lavoro autonomo per prestare attività nei servizi/ unità operative in parola.

Si propone altresì che Azienda Zero possa emanare avvisi di procedura comparativa anche per altri ambiti successivamente individuati, su disposizione del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale.

Si dà atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del bilancio regionale.

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato, con i visti rilasciati a corredo del presente atto, l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

- VISTI gli artt. 10 e 12 del Decreto-Legge 30 marzo 2023, n. 34 convertito con modificazioni dalla Legge 26 maggio 2023, n. 56;
- VISTO l'articolo 29, comma 2, della L.R. 30 dicembre 2016, n. 30;
- VISTO il punto 13 della L.R. 28 dicembre 2018, n. 48;
- VISTI gli artt. 89 e 91 del CCNL dell'Area Sanità 23 gennaio 2024;
- VISTA la DGR n. 866 del 13 luglio 2015;
- VISTA la DGR n. 1047 del 23 agosto 2022;
- VISTA la DGR n. 22 del 16 gennaio 2024;
- VISTO l'articolo 2, comma 2, lett. o), della L.R. 31 dicembre 2012, n. 54;

delibera

1. di approvare le premesse quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di approvare la definizione, al fine di calmierare il mercato e di contenere la spesa, degli importi orari riconoscibili ai professionisti sanitari destinatari degli incarichi di lavoro autonomo conferiti dalle Aziende ed Enti del SSR;
3. di individuare gli istituti ai quali l'ordinamento nazionale e regionale consentono di fare ricorso, in via derogatoria rispetto alle procedure ordinarie, negli incarichi di lavoro autonomo, nelle convenzioni tra Aziende ed Enti del SSN ai sensi dell'articolo 91 del CCNL dell'Area Sanità del 23 gennaio 2024, nelle esternalizzazioni di servizi medici, richiamando l'ordine di priorità nell'utilizzo degli stessi istituti già definita dalla DGR n. 22 del 16.01.2024 recante le disposizioni per l'anno 2024 in materia di personale del SSR e specialistica ambulatoriale interna, alla lettera N) dell'allegato A;

4. di stabilire le seguenti remunerazioni orarie massime omnicomprensive riconoscibili al personale medico destinatario degli incarichi di lavoro autonomo conferiti dalle Aziende ed Enti del servizio sanitario regionale:

- a. 80,00 euro per i medici in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla dirigenza, per attività svolte in unità operative di anestesia e rianimazione e terapia intensiva e servizi/unità operative di pronto soccorso;
- b. 60,00 euro per i medici in possesso dei requisiti previsti per l'accesso alla dirigenza, per attività svolte in servizi/ unità operative diversi da quelli indicati al punto precedente, ovvero per i medici in possesso dell'attestato di superamento del corso in emergenza sanitaria territoriale (MEST);

5. di consentire, per le ragioni indicate nelle premesse, la possibilità per le Aziende ed enti del SSR di incrementare fino al 30% le remunerazioni orarie massime di cui al precedente punto 4) per attività svolte negli ospedali di base e nelle strutture riabilitative in presenza di servizi di emergenza/urgenza, in ragione della maggiore criticità nel reclutamento del personale manifestata dalle Aziende per le strutture in parola che si caratterizzano per le limitate dimensioni e la collocazione in aree periferiche;

6. di precisare che la tariffa oraria riconoscibile ai medici in formazione specialistica, destinatari di incarichi di lavoro autonomo, è pari a 40,00 euro lordi comprensivi di tutti gli oneri fiscali, previdenziali e di ogni altro onere eventualmente previsto a carico delle Aziende ed Enti del SSR che conferiscono gli incarichi, così come stabilito dall'articolo 12, comma 3, del Decreto-Legge 30 marzo 2023 n. 34, convertito dalla Legge 26 maggio 2023, n. 56;

7. di incaricare Azienda Zero di emanare avvisi di procedura comparativa per la predisposizione di elenchi di medici idonei cui conferire incarichi di lavoro autonomo per prestare attività nei servizi/ unità operative di pronto soccorso;

8. di stabilire che Azienda Zero, su disposizione del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale, potrà emanare avvisi di procedura comparativa anche per altri ambiti, successivamente individuati;

9. di incaricare la Direzione Risorse Umane del SSR dell'esecuzione del presente atto;

10. di stabilire che le Aziende e gli Enti del SSR debbano applicare le remunerazioni orarie massime di cui ai precedenti punti 4) e 5) in relazione agli incarichi conferiti dalla data di comunicazione da parte della Direzione Risorse Umane del SSR della presente deliberazione;

11. di dare atto che la presente deliberazione non comporta spesa a carico del bilancio regionale;

12. di pubblicare il presente atto nel Bollettino ufficiale della Regione.