

SUPERAMENTO DEL PRECARIATO NELLE AZIENDE SANITARIE PER I PROFESSIONISTI DELLA FASE DI EMERGENZA COVID

Relazione illustrativa: le ragioni dell'intervento

Il SSN è un sistema organizzativo complesso nel quale le risorse umane rappresentano la leva fondamentale per garantire sostenibilità e qualità dell'assistenza ai cittadini.

La dinamica del personale sanitario negli ultimi anni è stata caratterizzata principalmente dalle politiche di razionalizzazione della spesa sanitaria, che hanno comportato il divieto di effettuare nuove assunzioni a tempo indeterminato, determinando una sostanziale riduzione del personale sanitario¹ in servizio, pur con la contestuale creazione di una ampia pletera di precari.

Al contempo la programmazione del fabbisogno di personale delle Aziende sanitarie e ospedaliere, con la previsione del numero chiuso per la laurea in medicina e i posti contingentati nei corsi di specializzazione, ha portato ad avere una differenza molto significativa tra numero di fuoriusciti dal servizio in quiescenza e numero di medici specializzati sul mercato del lavoro (si veda appendice per il cosiddetto "imbuto formativo").

Oltre a ciò, la durata della laurea (6 anni) insieme a quella della specializzazione (3-5 anni) implica che un medico specializzato possa essere disponibile per l'assunzione in un arco di tempo di almeno dieci anni dall'inizio del suo percorso formativo. Allo stesso modo, anche la laurea in scienze infermieristiche, che ha una durata tre anni, con un numero programmato di posti disponibili (vedi appendice).

La fase di emergenza sanitaria ha portato il settore sanitario ad essere speciale destinatario di normative che permettessero di selezionare il più tempestivamente possibile personale per fronteggiare la pandemia.

In particolare, il D.L. n.18/2020 (all'articolo 2-bis comma 2) prevedeva la possibilità di procedere al reclutamento del personale delle professioni sanitarie e degli operatori sociosanitari, nonché di medici specializzandi, iscritti all'ultimo e al penultimo anno di corso delle scuole di specializzazione o anche ai laureati in medicina e chirurgia, abilitati all'esercizio della professione medica e iscritti agli ordini professionali, conferendo incarichi di lavoro autonomo, anche di collaborazione coordinata e continuativa, di durata non superiore a sei mesi, prorogabili in ragione del perdurare dello stato di emergenza.

Questa fase di reclutamento eccezionale, con forme contrattuali e procedure flessibili, ha determinato un consistente incremento del numero dei precari che lavorano nel SSN; personale che, nell'ultimo anno e mezzo, ha affrontato, con dedizione e merito, le fasi più drammatiche dell'emergenza pandemica.

Tale situazione penalizza l'interesse sanitario pubblico, ancor prima che gli stessi dipendenti. Grazie al loro impegno e alla loro abnegazione le Aziende Sanitarie hanno potuto far fronte in modo efficace e riconosciuto in tutto il mondo, ad un momento storico senza precedenti.

Sulla base dei dati trasmessi a fine aprile 2021 dalle Regioni e Province autonome al Ministero della Salute, nel periodo tra marzo 2020 e aprile 2021 risultano essere stati reclutati 83.180 operatori. Il personale sanitario reclutato nel periodo di emergenza in condizione di precariato consiste di 66.029 professionisti. Va sottolineato come i 21.414 medici reclutati in questo periodo costituiscano il 21 per cento della forza

¹ Con riferimento al decennio 2009-2018, il personale dipendente a tempo indeterminato del comparto Sanità è diminuito complessivamente del 6,5 per cento, passando da 693.600 unità del 31/12/2009 a 648.507 del 31/12/2018 (- 45.093 unità).

esistente ad inizio pandemia; inferiore ma sempre significativa quella degli infermieri, il 12,5 per cento. Il restante personale (29.776 unità) è costituito da operatori socio-sanitari ed altre professionalità necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria (tecnici di radiologia, tecnici di laboratorio, assistenti sanitari, biologi, etc.).

Si tratta ora di riconoscere a questi professionisti il ruolo ricoperto, attraverso una più rapida procedura di stabilizzazione alle dipendenze del SSN. Oltretutto, in un momento in cui il collocamento in quiescenza obbligatorio della generazione degli anni '50 sta provocando allarmanti esigenze di turn over per garantire i livelli essenziali dei servizi sanitari e socioassistenziali.

L'attuale normativa, introdotta con l'articolo 20, commi 1 e 2 del Dlgs 75/2017 (cd Legge Madia), prevede la possibilità di far accedere alle procedure di stabilizzazione speciali - entro la fine del 2022 - gli operatori precari che, reclutati con regolari procedure selettive, abbiano maturato, al 31 dicembre 2022, almeno 36 mesi di servizio, anche discontinuo, negli ultimi otto anni nel periodo di dichiarato stato di emergenza nazionale presso le amministrazioni che effettuano le assunzioni.

Questa misura può essere adattata e modificata, prevedendo tempi lavorativi più ridotti al fine del riconoscimento del diritto di accesso alla procedura di stabilizzazione per i precari reclutati a tempo determinato durante l'emergenza Covid (per esempio tutto il periodo lavorativo maturato durante l'emergenza con il minimo di un anno), ovvero prolungandone il termine ultimo.

L'intervento, considerando che la totalità di coloro che parteciperebbero alle selezioni utili ad assicurare il turn over del personale e, in prospettiva, per raggiungere gli obiettivi indicati del PNRR, sarebbero comunque i lavoratori che sono attualmente in servizio a tempo determinato e che soddisfano i requisiti richiesti per la stabilizzazione dalla presente proposta, permetterebbe all'amministrazione di ottenere significative economie sia in termini di costo, che di tempo, rispetto alle procedure concorsuali.

Negli ultimi 18 mesi, infatti, le Aziende sanitarie hanno reclutato per le esigenze determinate dall'emergenza pandemica la totalità del personale disponibile, non riuscendo peraltro a soddisfare completamente il fabbisogno di personale.

Il personale precario di epoca Covid, come visto in precedenza, rappresenta una quota consistente della forza lavoro ora in servizio nel SSN. La stabilizzazione ci consentirebbe di colmare le carenze strutturali causate negli ultimi anni dalle dinamiche del personale sanitario, tra imbuti formativi e restrizioni della spesa del personale, e di soddisfare il fabbisogno organizzativo per lo sviluppo del PNRR, mettendo in sicurezza il sistema sanitario di fronte ad eventuali nuove emergenze pandemiche, ma soprattutto ci consentirebbe di investire in modo efficiente ed efficace le risorse destinate alla formazione, destinandole esclusivamente al personale realmente ingaggiato a tempo indeterminato nell'organizzazione del SSN.

Un emendamento specifico per il personale del Servizio Sanitario Nazionale alla normativa vigente trasmette un messaggio forte e decisivo per la piena valorizzazione dei professionisti e del capitale umano che ha contribuito in modo determinante al superamento dell'emergenza pandemica.

Proposta di modifica normativa all'Articolo 20 Dlgs 75/2017

OPZIONE A) Termine stabilizzazione 31 dicembre 2022, requisiti: 12 mesi di dipendenza entro 31 dicembre 2022 e assunzione per Emergenza Covid

All'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dopo il comma 11-bis sono aggiunti i seguenti:

11-ter. Allo scopo di valorizzare l'esperienza di servizio reso nel periodo di emergenza pandemica, nonché al fine di fronteggiare la persistente carenza di personale e superare il precariato del personale assunto a tempo determinato per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale possono, fino al 31 dicembre 2022, 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 dirigenziale e non, che possiede tutti i seguenti requisiti:

- a) sia stato reclutato a tempo determinato, anche mediante conferimento di incarico di lavoro autonomo ovvero di collaborazione coordinata e continuativa, a decorrere dalla data di deliberazione dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei ministri, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020 e ai sensi ai sensi degli articoli 2-bis, commi 1 e 5, e 2-ter, commi 1 e 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, anche da aziende ed enti del servizio sanitario diversi da quella che procede all'assunzione;
- b) abbia maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze dell'azienda o dell'ente del Servizio Sanitario Nazionale di cui alla lettera a) almeno dodici mesi di servizio.

11-quater. Ai fini di soddisfare le esigenze emerse durante il periodo di emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del Covid-19, nonché allo scopo di consentire alle aziende e agli enti del Servizio Sanitario Nazionale l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 11-ter del presente articolo, il Ministro della Salute, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto e previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni, adeguano le Linee di indirizzo di cui all'art. 6-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano determinano il piano di fabbisogno del personale delle Aziende Sanitarie del proprio territorio, indicando la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione ottimale suddivisa per tipologia di personale sanitario, amministrativo e tecnico, anche con riferimento a nuove figure e competenze professionali, sulla base delle Linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, come rideterminate ai sensi del periodo precedente e nell'ambito del limite finanziario massimo autorizzato. Le Regioni assicurano l'ottimale distribuzione delle risorse umane sul territorio regionale, attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

OPZIONE B) Termine stabilizzazione 31 dicembre 2024, requisiti: 36 mesi di dipendenza entro 31 dicembre 2024 e assunzione per Emergenza Covid

All'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, dopo il comma 11-bis sono aggiunti i seguenti:

11-ter. Allo scopo di valorizzare l'esperienza di servizio reso nel periodo di emergenza pandemica, nonché al fine di fronteggiare la persistente carenza di personale e superare il precariato del personale assunto a tempo determinato per far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale possono, fino al 31 dicembre 2024, 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 dirigenziale e non, che posseda tutti i seguenti requisiti:

- a) sia stato reclutato a tempo determinato, anche mediante conferimento di incarico di lavoro autonomo ovvero di collaborazione coordinata e continuativa, a decorrere dalla data di deliberazione dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei ministri, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020 e ai sensi ai sensi degli articoli 2-bis, commi 1 e 5, e 2-ter, commi 1 e 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, anche da aziende ed enti del servizio sanitario diversi da quella che procede all'assunzione;
- b) abbia maturato, al 31 dicembre 2024, alle dipendenze dell'azienda o dell'ente del Servizio Sanitario Nazionale di cui alla lettera a) almeno trentasei mesi di servizio.

11-quater. Ai fini di soddisfare le esigenze emerse durante il periodo di emergenza epidemiologica dovuta alla diffusione del Covid-19, nonché allo scopo di consentire alle aziende e agli enti del Servizio Sanitario Nazionale l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 11-ter del presente articolo, il Ministro della Salute, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto e previa intesa in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni, adeguano le Linee di indirizzo di cui all'art. 6-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente disposizione, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano determinano il piano di fabbisogno del personale delle Aziende Sanitarie del proprio territorio, indicando la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione ottimale suddivisa per tipologia di personale sanitario, amministrativo e tecnico, anche con riferimento a nuove figure e competenze professionali, sulla base delle Linee di indirizzo di cui all'articolo 6-ter, come rideterminate ai sensi del periodo precedente e nell'ambito del limite finanziario massimo autorizzato. Le Regioni assicurano l'ottimale distribuzione delle risorse umane sul territorio regionale, attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.