



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

Servizio Studi



Nota di lettura

DDL N. 303

***Disposizioni per l'attribuzione della qualifica dirigenziale al personale medico
delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione siciliana***

Documento n. 5 - 2023

XVIII Legislatura
Aprile 2023



Servizio Studi

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria dell'Ufficio:

tel. 091 705-4752 - fax 091 705-4333

e-mail: serviziostudilegislativi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea Regionale Siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea Regionale Siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

DATI IDENTIFICATIVI

Numero del disegno di legge	303
Titolo	<i>Disposizioni per l'attribuzione della qualifica dirigenziale al personale medico delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione siciliana</i>
Iniziativa	Parlamentare
Settore di intervento	Ordinamento della dirigenza ospedaliera
Numero di articoli	3
Commissione competente	VI Commissione legislativa "Salute, Servizi sociali e sanitari"

Il ddl n. 303, recante “*Disposizioni per l’attribuzione della qualifica dirigenziale al personale medico delle Aziende ospedaliere universitarie della Regione siciliana*”, consta di due articoli e, in particolare, l’articolo 1 dispone che:

“1. *Al fine di salvaguardare la continuità assistenziale garantita dal personale medico direttivo con elevata professionalità (“E.P.”) del comparto universitario, le Aziende Ospedaliere Universitarie della Regione siciliana sono autorizzate ad avviare, nell’ambito delle risorse attribuite, le necessarie procedure selettive interne per l’attribuzione della qualifica dirigenziale al suddetto personale medico, già in servizio presso le medesime Aziende Ospedaliere Universitarie.*

2. *Sono fatti salvi tutti i diritti relativi al trattamento giuridico ed economico precedentemente maturati.”*

Preliminarmente, appare necessario ricostruire il quadro normativo in cui tale norma andrebbe ad inserirsi anche al fine di comprenderne la *ratio*.

La vicenda giuridica del personale medico c.d. E.P. (*id est*: elevata professionalità), in servizio presso talune Aziende Ospedaliere Universitarie della Regione e il cui numero più elevato (circa 150 unità) svolge la propria prestazione professionale presso l’AOU “G. Martino” di Messina è estremamente complessa e trae origine negli anni ’90 dal succedersi, a livello di contrattazione collettiva e legislativo, di normative aventi ad oggetto la disciplina dei rapporti di lavoro del personale c.d. “gettonato”, inizialmente titolare di contratti di collaborazione coordinata e continuativa con le università ed utilizzato esclusivamente per fare fronte alle esigenze assistenziali dei Policlinici a **gestione diretta universitaria**.

In proposito, l’art. 19, del C.C.N.L. 21.5.1996 così prevedeva al comma 6:

*“Le amministrazioni, oltre alle assunzioni di cui al comma 1, possono effettuare, **a seguito di apposite selezioni**, assunzioni a tempo determinato, per qualifiche non inferiori alla settima, per una durata non superiore a cinque anni, per lo svolgimento di programmi di ricerca e per l’attivazione di infrastrutture tecniche complesse, di personale tecnico fornito di laurea, con trattamento economico fondamentale e accessorio rapportato ai corrispondenti profili professionali delle amministrazioni. La realizzazione del programma o la scadenza del contratto, o comunque, il compimento del termine, comportano, a tutti gli effetti la risoluzione del rapporto di lavoro.”*

Il comma 9 *bis* del citato articolo, introdotto dall’accordo integrativo 17.7.1997, disponeva inoltre che:

*“Le assunzioni a **tempo determinato** di cui al comma 6 possono essere effettuate anche in relazione a **personale laureato medico ed odontoiatra** e delle altre professionalità sanitarie (farmacisti, biologi, chimici, fisici e psicologi), per far fronte ad esigenze assistenziali di assoluta necessità, dalle sole amministrazioni ove già sussistano alla data del 1° gennaio 1997 rapporti di lavoro a termine con tali figure professionali (...).*

I relativi oneri gravano sul finanziamento dell'attività assistenziale dedotto nelle convenzioni Università-Regione".

Per conseguenza, ai sensi delle disposizioni *de quibus*, alle assunzioni a tempo determinato dovevano provvedere le Università, restando invece i relativi oneri a carico dei finanziamenti trasferiti dalle regioni alle Aziende universitarie Policlinico.

In questo quadro, si è inserito il decreto legislativo 21 dicembre 1999 n. 517 (*"Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della L. 30 novembre 1998 n. 419"*) il quale ha introdotto, in sostituzione dei "vecchi" policlinici, la figura delle Aziende ospedaliere universitarie, con autonoma personalità giuridica e attraverso le quali si realizza la collaborazione fra Servizio sanitario nazionale e università.

In particolare, l'art. 8 comma 6 del citato d.lgs. 517 del 1999 prevedeva che le **AOU "succedono ai rapporti di lavoro a tempo determinato in essere con le università per le esigenze dei policlinici a gestione diretta fino alla loro scadenza"**.

Successivamente, il CCNL per il personale del comparto Università del 9.8.2000, agli artt. 19 comma 12 e 51 comma 5, ha nuovamente innovato la disciplina di settore, prevedendo che i rapporti a tempo determinato instaurati ai sensi del citato comma *9bis* fossero prorogati **sino all'espletamento da parte delle Università delle procedure per l'inquadramento a tempo indeterminato del suddetto personale, precisando che il personale laureato in medicina e odontoiatria andasse ascritto all'area categoriale caratterizzata dalle elevate responsabilità.**

Il succedersi e il sovrapporsi di disposizioni eterogenee in materia, ha portato alla costituzione, nell'aprile del 2001, di una Commissione Speciale presso il Consiglio di Stato chiamata a rendere il parere richiesto dal MIUR in ordine "alle assunzioni a tempo indeterminato previste dal CCNL 1998-2001 per il personale del comparto Università".

In quella occasione, il Consiglio di Stato specificò che la procedura di assunzione di quel personale a tempo determinato, ivi compresi i medici cc.dd. E.P., avrebbe dovuto essere oggetto di concertazione tra l'Azienda ospedaliera universitaria e l'Università, specie con riferimento alle necessità assistenziali e alla tipologia di personale da inquadrare, fermo restando che solo sull' Azienda avrebbero continuato a *"gravare i relativi oneri finanziari (essendo n.d.r.) destinata, in virtù di previsione legislativa di natura cogente, a divenire titolare dei contratti"*.

In tal modo, le AA.OO.UU. dal 2001 hanno proceduto ad assumere il personale in questione.

È appena il caso di rammentare che, ai sensi del combinato disposto del citato d.lgs. n. 517 del 1999 e della legge regionale 14 aprile 2009 n. 5 *"Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale"* le Aziende

Ospedaliere Universitarie sono componenti del Servizio sanitario regionale e, dunque, i dipendenti delle stesse sono a carico del Fondo sanitario regionale.

Si rammenta che il personale medico in servizio presso le AAOOUU, di norma, è costituito **da dirigenti medici** (art.15 del Decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, “*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.*”) e da **docenti universitari**, ricercatori, associati e ordinari, per i quali è prevista la equiparazione ai dirigenti medici (art. 5, d.lgs. n. 517 del 1999 cit.).

Tale equiparazione ha riguardato sia il trattamento economico del personale che l'attribuzione degli incarichi funzionali all'interno dell'Azienda stessa.

Con riferimento al trattamento economico, al fine di superare le eventuali disparità di trattamento che, a parità di mansioni, funzioni e anzianità, potevano configurarsi tra soggetti inquadrati in regimi differenti, l'art. 4 della legge n. 213 del 1971 ha introdotto un'indennità economica, attribuita al personale docente in servizio presso cliniche e istituti universitari convenzionati con SSN, gestiti dalle Università, tale da equiparare il trattamento economico di tali soggetti a quello “in godimento del personale ospedaliero di pari funzioni, mansioni e anzianità”, successivamente tale indennità è stata estesa anche al personale universitario *tout court* (non più, dunque, al solo personale docente) ampliandone la portata, comprendendovi anche il trattamento accessorio.

Com'è noto, il T.U. del pubblico impiego eccettua il personale docente universitario dal regime generale contrattualizzato, pertanto il rapporto di lavoro di questa particolare categoria di soggetti è in regime di diritto pubblico.

I medici E.P. si inquadrano nell'ambito del comparto universitario non docente e trova applicazione, per loro, l'art. 28, comma 6 del CCNL Università 2002-2005 che, espressamente per i medici con elevata professionalità, fa “*salve le posizioni conseguite per effetto delle corrispondenze con le figure del personale del SSN*”.

Tale disposizione ha consentito ai medici EP non soltanto di continuare a godere dell'indennità economica citata ma anche, in virtù di una interpretazione estensiva, della attribuzione di incarichi funzionali all'interno dell'AOU, come, ad esempio, responsabile di struttura semplice o di struttura complessa.

Tuttavia, l'inquadramento giuridico di tali soggetti non afferisce né a quello generale di cui al citato d.lgs. n. 502 del 1999 né a quello dei docenti universitari in servizio presso una AOU.

Con riferimento al caso che interessa le AAOOUU della Regione, si sottolinea che i medici in parola hanno effettivamente svolto e svolgono mansioni del tutto equiparabili a quelle svolte da dirigenti medici.

Di recente, tuttavia, anche in seguito a interventi cautelari del giudice ordinario di Messina, la dirigenza aziendale ha revocato gli incarichi precedentemente conferiti a personale medico EP sul rilievo per cui, l'articolo 9, commi 6 e 7 del Protocollo di Intesa tra la Regione siciliana e le Università, nel disciplinare il conferimento degli incarichi di responsabile di struttura semplice o di struttura complessa, si riferisce esclusivamente al personale dirigente medico e ai docenti universitari, non contemplando altre qualifiche professionali.

Il ddl n. 303 ha, dunque, lo scopo di porre un rimedio a questa situazione autorizzando le AAOOUU a indire procedure selettive interne al fine di "conferire la qualifica dirigenziale" al personale medico E.P. in servizio.

Al riguardo, va rilevato che la fonte legislativa (in specie regionale) non appare idonea all'attribuzione di una qualifica poiché alla dirigenza sanitaria si accede "*mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine*", così come disciplinato dal legislatore statale con il citato articolo 15 del d.lgs. n. 502 del 1992, relativo alla disciplina della dirigenza medica e delle professioni sanitarie.

Si sottolinea, peraltro, che la disposizione testé citata appare quale diretta emanazione dell'art. 97 comma 4 della Costituzione che, come è noto, recita "*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge*".

La previsione pertanto di procedure selettive interne ai fini dell'attribuzione della qualifica dirigenziale non appare conforme alla normativa statale di principio che si impone anche alla Regione siciliana sia sotto il profilo delle competenze concorrenti in tema di sanità, che sotto il profilo della normativa sull'accesso al pubblico impiego, che rientra nella materia dell'ordinamento civile *ex art. 117, co. II, lett. l) Cost.*