

Metodologia per determinazione dei fabbisogni di personale

Per il funzionamento delle unità operative/strutture complesse (sc) con particolare riferimento alle sc di nefrologia e dialisi.

Analisi delle disposizioni vigenti
di Gianfranco Carnevali

Esperto in legislazione ed organizzazione sanitaria ed ex Direttore Generale di Aziende Sanitarie Locali ed Ospedaliere

Disposizioni per la determinazione della dotazione organica delle articolazioni di nefrologia e dialisi, comunque denominate, presenti negli stabilimenti ospedalieri gestiti dagli enti ospedalieri, dalle Unità Sanitarie Locali e, infine, dalle Aziende Sanitarie (Locali ed Ospedaliere, Universitarie e non), dettate dall'anno 1968 e fino al 2012, rilevando che l'elencazione, anche se non completa, deve ritenersi esaustiva ai fini dell'approfondimento che viene sviluppato nel testo dell'articolo.

Per gli **Enti ospedalieri** le disposizioni furono dettate:

- dalla Legge 12 febbraio 1968, n. 132, "Enti ospedalieri ed assistenza ospedaliera", la quale -dopo aver, all'art. 39, precisato che il personale degli enti ospedalieri era costituito da operatori sanitari, amministrativi, tecnici, sanitari-ausiliari, esecutivi e di assistenza religiosa- all'art. 40 autorizzava il Governo ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore, uno o più decreti aventi forza di legge ordinaria in materia, tra l'altro, di *ordinamento interno dei servizi ospedalieri* e di *stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri*;
- dal D.P.R. 27 marzo 1969 n. 128 "Ordinamento interno dei servizi ospedalieri", il quale dettava disposizioni, di interesse del presente lavoro, allo:
 - ✓ Art. 7. *Attribuzioni dei primari, aiuti, assistenti.* (primo, secondo ed ultimo periodo)
L'organizzazione sanitaria dell'ospedale si articola in divisioni, sezioni e servizi speciali. La divisione è diretta da un primario, coadiuvato da aiuti e da assistenti. La direzione sanitaria, sentiti i primari interessati e il consiglio dei sanitari, assicura la continuità dell'assistenza medica per divisione o gruppi di divisioni affini con l'organizzazione di un servizio di guardia e, per casi particolari, di pronta disponibilità adeguata ai bisogni ed alle peculiarità delle prestazioni nonché al tipo ed alla organizzazione dell'ospedale.
 - ✓ Art. 8. *Entità numerica del personale dei servizi di diagnosi e cura.*
La dotazione organica del personale medico addetto alle divisioni e servizi di diagnosi e cura deve prevedere:

un primario;

- un aiuto fino a due sezioni;
- almeno un assistente per sezione.

La dotazione organica del personale sanitario ausiliario deve assicurare un tempo minimo di assistenza effettiva per malato di 120 minuti nelle 24 ore e deve prevedere:

- un caposala;
- un infermiere professionale sempre presente in ogni sezione e, inoltre, un adeguato numero di infermieri professionali e generici.

..... omissis

Le suddette entità numeriche devono essere adeguate, ... omissis ... consultate le organizzazioni sindacali interessate, alle effettive esigenze del servizio, tenendo conto dei seguenti elementi:

- *numero effettivo dei posti-letto;*
- *necessità dei servizi ambulatoriali e di guardia;*
- *turni di ferie e riposi settimanali e festivi;*
- *nosologia e impegno ad essa inerente;*
- *quantità e qualità dell'attività medica;*
- *orari di servizio del personale sanitario;*
- *attività didattica e scientifica richiesta ai medici ospedalieri;*
- *attrezzatura tecnico-sanitaria e scientifica;*
- *attività di consulenza interna;*

✓ Art. 9 Sezioni di specialità.

Le sezioni di specialità, laddove non esista la relativa divisione, sono di regola aggregate ad una divisione affine.

Non possono essere aggregate ad una divisione affine più di due sezioni di specialità. Qualora non sia possibile aggregare la sezione di specialità ad una divisione affine, la sezione è autonoma ed è affidata ad un sanitario specialista nella materia, che abbia conseguito l'idoneità a primario nella stessa disciplina, con qualifica di aiuto, capo della sezione autonoma, che ne ha la responsabilità;

✓ Art. 29 Servizio di emodialisi

Negli ospedali generali e specializzati, può essere istituito un servizio di emodialisi organizzato come sezione aggregata ad una divisione affine o come sezione autonoma.

..... omissis

Al servizio è preposto, secondo la sua importanza, un medico specialista con la qualifica di primario o di aiuto, coadiuvato da assistenti.

Nel caso di servizio autonomo retto da un aiuto specialista, questi deve avere conseguito l'idoneità a primario e allo stesso è attribuita la qualifica di capo del servizio;

- il D.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, "Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri", il quale all'art. 128, (primo periodo del primo capoverso) dettava che gli enti ospedalieri avrebbero dovuto determinare le piante organiche, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore tenendo presenti le effettive necessità di servizio nonché del dettato del riprodotto ultimo periodo dell'art. 7 del D.P.R. n. 128/1969.

Per quanto concerne le **Unità Sanitarie Locali** le disposizioni furono dettate:

- dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, "Istituzione del servizio sanitario nazionale", la quale, all'art. 47 demandava al Governo l'emanazione, entro il 20 dicembre 1979, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per disciplinare lo stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali;
- dal D.P.R. 20 dicembre 1979 n. 761, "Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali", il quale, all'art. 6 "Dotazioni organiche" dettava:

Le piante organiche dei presidi, servizi e uffici delle unità sanitarie locali sono approvate ... omissis ... in conformità ai piani sanitari nazionale e regionale.

Al riguardo rileviamo da un lato che in carenza dei piani sanitari nazionali alcune regioni approvarono piani sanitari regionali in cui fissarono i parametri da osservare dalle singole USSL per la definizione delle dotazioni organiche e, da un altro lato, che i piani sanitari nazionali, adottati dall'anno 1982, oltre a non essere uniformi nel definire i parametri nella maggior parte dei casi si

presentarono eccessivamente rigidi ed analitici, per cui ne fu affatto difficoltosa la loro determinazione e, da un ultimo lato, che poca influenza al riguardo ebbe la Deliberazione CIPE 20 dicembre 1984, -emanata in attuazione del dettato dell'art. 51, comma 2, della legge n. 833/1978- che definì lo standard aggregato di 10/12 dipendenti per 1.000 abitanti che ogni USL avrebbe dovuto osservare per determinare le dotazioni organiche relative a tutti i settori di attività ed a tutte le possibili professionalità per svolgerle;

- dalla Legge 29 marzo 1983, n. 29, "Legge quadro sul pubblico impiego", la quale in relazione alla necessità di determinare le dotazioni di personale all'interno delle Amministrazioni Pubbliche -ivi comprese le UUSLL- dispose allo:

✓ *Art. 2. Disciplina di legge.*

Sono regolati in ogni caso con legge dello Stato e, nell'ambito di competenza, con legge regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l'ordinamento dei singoli enti o tipi di enti:

3) i criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi;

5) i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche;

✓ *Art. 3. Disciplina in base ad accordi.*

Nell'osservanza dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione e di quanto previsto dal precedente articolo 2, sono disciplinati con i procedimenti e gli accordi contemplati dalla presente legge, in ogni caso, i seguenti aspetti dell'organizzazione del lavoro e del rapporto di impiego:

3) l'identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali ed alle mansioni;

4) i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici. (nдр: per uffici nelle AASS vanno intese le Strutture/Unità Operative Complesse: SC/UOC)

A quanto precede aggiungiamo che non avendo provveduto al riguardo il D.P.R. 1 febbraio 1986, n. 13, Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intercompartimentale, di cui all'art. 12 della legge-quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93, relativo al triennio 1985-87, il Legislatore ordinario, per porre rimedio alla situazione di stallo, con l'art. 1, comma 1, del D.L. 8 febbraio 1988, n.27, convertito in legge 8 aprile 1988, n. 109, dispose: *Il Ministro della sanità, previo parere del Consiglio sanitario nazionale e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, determina con proprio decreto, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, gli standard di personale ospedaliero per posto letto e per tipologie di ospedali e che in attuazione della delega il D.M. 13 settembre 1988, "Determinazione degli standard del personale ospedaliero"*, (noto come decreto Donat Cattin, Ministro della sanità dell'epoca) determinava standard (particolarmente rigidi e riferiti all'assistenza a ciclo continuo e diurno dei degenti) del personale ospedaliero da osservare ai fini della revisione degli organici avuto riguardo al fatto che:

- a) la ristrutturazione dei presidi ospedalieri doveva assumere carattere di priorità rispetto alla determinazione degli standard di personale,
- b) la standardizzazione presupponeva altresì l'esplicitazione delle finalità da perseguire nel riordinamento degli ospedali sulla linea del processo di adeguamento delle norme di organizzazione risultanti dalle disposizioni normative nel tempo emanate con la legge n. 132/1968 e con i DD.PP.RR. nn. 128 e 129 del 1969, come innovati dalle leggi nn. 833/1978 e 595/1985, in materia di programmazione sanitaria,
- c) ai fini del dimensionamento degli organici di personale dovesse farsi riferimento, quale parametro di valutazione più adeguato, a moduli organizzativi tipo per gruppi di posti letto e per distinte attività

specialistiche, in ragione delle diversificate esigenze assistenziali e tecnologiche proprie delle varie tipologie:

Lo stesso dopo aver precisato, all'art. 1, i tempi e le modalità tramite cui che le UUSLL e le regioni/province autonome avrebbero dovuto rispettivamente formulare proposte ed adottare, anche in assenza di proposte da parte delle UUSLL, specifico provvedimento per la determinazione delle piante organiche, al successivo art. 3 oltre a prevedere, in via generale, che la revisione degli organici doveva essere fatta con riguardo all'assistenza a ciclo continuo e a ciclo diurno dei degenti, definiva gli standard del personale di tutte le unità operative di degenza e, in particolare che per le strutture di nefrologia con trapianto ed emodialisi, comprese nelle specialità ad elevata assistenza, la dotazione dovesse prevedere:

- a) per le attività di terapia sub-intensiva, per un modulo tipo di 8 posti letto, anche se distribuiti su unità operative, 3 unità di personale medici e 12 di personale infermieristico e, in aggiunta, per un modulo tipo di 8 posti letto di dialisi utilizzati in due turni giornalieri 1 unità di personale medico ed 8 di personale infermieristico,
- b) per un modulo tipo di 20 posti letto 11 unità di personale medico (con obbligo di guardia medica divisionale) e 22 di personale infermieristico e per ogni modulo successivo di 20 posti letto 5 unità di personale medico e 22 di personale infermieristico, nonché 1 unità di personale socio-sanitario per le funzioni di terapia sub-intensiva e 0,15 sue unità per le altre funzioni.
- c) Nel gruppo delle specialità ad elevata assistenza veniva inserita la nefrologia con trapianto ed emodialisi; con obbligo di guardia medica divisionale;

Dato atto da un lato che gli standard, indipendentemente dalla metodologia con cui si procede alla determinazione, devono costituire il *referimento*, la *base*, il *punto di partenza* e di *raffronto* per la determinazione di dotazioni organiche che tengano conto delle peculiarità delle singole unità operative e da un altro lato che un'impostazione che si rifaccia alla teoria di Taylor -ripresa da molti studiosi della burocrazia- si faccia carico di stabilire le dotazioni organiche rilevando, tout court, i movimenti necessari a compiere le sole operazioni elementari, non è applicabile alle AASS in quanto i processi di lavoro - anche se definiti dalle società scientifiche interessate- non di rado abbisognano di aggiustamenti - comunque da motivare- sia nel momento in cui sono realizzati dall'operatore di volta in volta interessato ovvero in presenza di diminuzione/aumento della domanda, rileviamo che anche se l'attuazione del decreto da parte di alcune UUSLL determinò un forte aumento delle dotazioni organiche delle strutture di nefrologia e dialisi, i divieti di assunzione nelle PPAA disposti dalle leggi finanziarie che si susseguirono negli anni successivi impedirono l'avvio delle procedure di assunzione.

Rilevato che -in carenza di disposizioni di determinazione di personale da applicare da parte delle **Aziende Sanitarie Locali** fino all'anno 1999/2000 e, successivamente, anche da parte delle **Aziende Ospedaliere, Universitarie e non-** detti soggetti sono stati tenuti ad applicare le disposizioni concernenti tutte le **Pubbliche Amministrazioni**, procediamo di seguito alla loro riproduzione precisando che le stesse, con riguardo al periodo 1992/2012, e precisamente:

- la legge 23 ottobre 1992, n. 421, "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale" la quale dettava allo:

▼ Art. 1. Sanità.

1. Ai fini della ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, ... omissis ..., il Governo, ... omissis ... , è delegato ad emanare, entro novanta giorni dalla data di sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

q) prevedere che il rapporto di lavoro del personale dipendente sia disciplinato in base alle disposizioni dell'articolo 2 della presente legge, ... omissis ;

✓ Art. 2, Pubblico impiego.

1. Il Governo della Repubblica è delegato a emanare entro novanta giorni dalla data di sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi, diretti al contenimento, alla razionalizzazione e al controllo della spesa per il settore del pubblico impiego, al miglioramento dell'efficienza e della produttività, nonché alla sua riorganizzazione; a tal fine è autorizzato a:

c) prevedere l'affidamento delle controversie di lavoro riguardanti i pubblici dipendenti ... omissis Sono regolate con legge, ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, tra l'altro: 5) i ruoli e le dotazioni organiche nonché la loro consistenza complessiva.

Le dotazioni complessive di ciascuna qualifica sono definite previa informazione alle Organizzazioni sindacali interessate maggiormente rappresentative sul piano nazionale;

- il D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", il quale all'art. 3, comma 5, lettera g), demandava alle regioni di disciplinare i criteri per la definizione delle dotazioni organiche degli uffici dirigenziali delle AASSLL e delle AAOO, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29;

- il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, "Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", che dettava allo:

✓ Art. 1. comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, provvedono entro il 31 dicembre 1994 e, successivamente, con cadenza biennale, alla verifica dei carichi di lavoro, che deve essere effettuata con specifico riferimento alla quantità totale di atti o di operazioni, prodotti nella media degli ultimi tre anni, ai tempi standard di esecuzione delle attività e, ove rilevi, al grado di copertura del servizio reso in rapporto alla domanda espressa o potenziale. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro trenta giorni dall'invio della documentazione richiesta, verifica la congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro.

✓ Art. 2. Fonti

1. Le amministrazioni pubbliche ... omissis ... determinano le dotazioni organiche complessive. ... omissis ... :

✓ Art. 30. Individuazione di uffici e piante organiche; gestione delle risorse umane.

Le amministrazioni pubbliche individuano i propri uffici e, previa informazione alle rappresentanze sindacali di cui all'articolo 48, comma 1, definiscono le relative piante organiche, in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, e sulla base dei criteri di cui all'articolo 5. [ndr: l'articolo esplicitava i criteri da osservare da parte di tutte le PPAA nel procedere alla loro organizzazione] ... omissis

Per la ridefinizione degli uffici e delle piante organiche si procede periodicamente, e comunque a scadenza triennale, secondo il disposto dell'articolo 6 in base alle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero del tesoro. ... omissis

✓ Art. 31. Individuazione degli uffici dirigenziali e determinazione delle piante organiche in sede di prima applicazione del presente

decreto.

1. *In sede di prima applicazione del presente decreto, le amministrazioni pubbliche procedono:*
b) *alla formulazione di una proposta di ridefinizione dei propri uffici e delle piante organiche in relazione ai criteri di cui all'articolo 5, ai carichi di lavoro, nonché alla esigenza di integrazione per obiettivi delle risorse umane e materiali, evitandole eventuali duplicazioni e sovrapposizioni di funzioni ... omissis*

2. *I criteri per la determinazione dei carichi di lavoro, previo eventuale esame con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, secondo le modalità di cui all'articolo 10, [nдр: l'articolo disciplinava le modalità di partecipazione] sono individuati in relazione agli specifici bacini di utenza, al rapporto tra addetti e popolazione residente ed al grado di informatizzazione, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero del tesoro, e comunicati con apposita direttiva. Le amministrazioni pubbliche provvedono alla determinazione dei carichi di lavoro.*

4. *Le rilevazioni e le proposte di cui al comma 1 sono trasmesse, anche separatamente, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.*

- *la, legge 24 dicembre 1993, n 537, "Interventi correttivi di finanza pubblica" che all'art. 3, "Pubblico impiego", comma 5, dettava "Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, provvedono entro il 31 dicembre 1994 e, successivamente, con cadenza biennale, alla verifica dei carichi di lavoro, che deve essere effettuata con specifico riferimento alla quantità totale di atti o di operazioni, prodotti nella media degli ultimi tre anni, ai tempi standard di esecuzione delle attività e, ove rilevi, al grado di copertura del servizio reso in rapporto alla domanda espressa o potenziale. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro trenta giorni dall'invio della documentazione richiesta, verifica la congruità delle metodologie utilizzate per determinare i carichi di lavoro".*

Con riguardo ai riprodotti dettati del D.Lgs. n. 29/1993 e della legge n. 537/1993 diamo atto che il Dipartimento della Funzione Pubblica, deluso forse degli elaborati ricevuti e/o resosi conto della loro genericità, con *Circolare 23 marzo 1994, n. 6*, cercò di fornire chiarimenti utili a superare l'impasse. La circolare -emanata come direttiva, nell'ambito dei poteri di indirizzo e coordinamento conferiti dalla legge al Dipartimento, si proponeva di indicare le procedure per la verifica della congruità delle metodologie di rilevazione dei carichi di lavoro- sotto il capitolo 2. "*Requisiti delle metodologie*" definisce "*il carico di lavoro come la quantità di lavoro necessario delle diverse qualifiche e professionalità, dato un contesto operativo e un periodo di riferimento, per trattare i casi che vengono sottoposti ad una unità organizzativa in dipendenza delle esigenze espresse da utenti finali, delle attività di altre unità organizzative dello stesso ente e degli obiettivi di produzione assegnati*", per cui ne discende che, per misurare i carichi di lavoro, si deve far riferimento alle condizioni della domanda e alle condizioni di produzione dei servizi e, quindi, al tempo standard di esecuzione per ciascuna attività, nonché alle qualifiche ed ai profili professionali, accorpati per aree omogenee di funzioni, necessari allo svolgimento di ciascuna attività, tenendo conto, in aggiunta, del tempo da dedicare ad attività per le quali è impossibile la standardizzazione piuttosto che di quello dedicato alle attività di supporto. Successivamente la circolare precisa che, per tener conto delle diverse caratteristiche delle PPAA, sono previsti percorsi procedurali distinti per tipologia di amministrazione; ... ma nell'elencazione non sono comprese le AASS;

- la Legge 23 dicembre 1994, n. 724, “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”, la quale dettava all’articolo:
 - ✓ 4. *Dotazioni organiche*”, comma 1, che *La revisione delle dotazioni organiche ed i processi di mobilità del personale sono in particolare finalizzati all'obiettivo del pieno utilizzo delle strutture pubbliche, secondo le indicazioni del Piano sanitario nazionale per il triennio 1994-1996;*
 - ✓ 22. *“Personale”*, commi di seguito indicati:
 - 6. *Fino al 30 giugno 1995, e comunque fino a quando non sono definite le dotazioni organiche previa verifica dei carichi di lavoro, è fatto divieto ... omissis ... ;*
 - 15. *La verifica dei carichi di lavoro di cui al comma 5 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è preordinata:*
 - a) *alla definizione delle dotazioni organiche occorrenti alle singole strutture delle pubbliche amministrazioni; omissis*
 - 16. *Le dotazioni organiche del personale delle pubbliche amministrazioni, previa verifica dei carichi di lavoro, sono definite entro il 30 giugno 1995;*
- la legge 24 novembre 2000, n. 340, “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1999”, la quale all’art. 1, comma 8, delegava il Governo ad emanare entro il 31 marzo 2001 *un testo unico per il riordino delle norme, diverse da quelle del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, che regolano i rapporti di lavoro dei dipendenti di cui all'articolo, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ... omissis ... ;*
- il D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 “Disposizioni generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, il quale -in virtù anche di modifiche ed integrazioni introdotte dapprima con la legge n. 80/2006 e successivamente con il D.Lgs. n. 150/2009 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di produttività del lavoro pubblico e di efficienza delle pubbliche amministrazioni” e tenuto presente che le PP.AA. avrebbero dovuto adottare (art. 6, comma 2) il piano triennale dei fabbisogni di personale e che (art. 6, comma 4-bis) il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti dovevano essere *elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti-* disponeva che all’art. 16, comma 1, fosse inserita la lettera a-bis) comportante che i dirigenti degli uffici dirigenziali generali, cioè nelle AASS i direttori di struttura complessa, dovessero proporre *le risorse e i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti dell'ufficio cui sono preposti anche al fine dell'elaborazione del documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale*