

MINISTERO DELLA SALUTE

DECRETO 17 giugno 2024

Adozione delle linee guida recanti le specifiche tecniche, i prezzi di riferimento e gli standard di qualità dei servizi medici ed infermieristici da affidare a terzi in caso di necessità e urgenza da parte delle aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, per fronteggiare lo stato di grave carenza di organico del personale sanitario. (24A05609)

(GU n.251 del 25-10-2024)

IL MINISTRO DELLA SALUTE

Visto l'art. 10, comma 3, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modifiche, con legge 26 maggio 2023, n. 56, il quale dispone: «Al fine di favorire l'economicità dei contratti e la trasparenza delle condizioni di acquisto e di garantire l'equità retributiva a parità di prestazioni lavorative, con decreto del Ministro della salute, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono elaborate 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 1 e 2»;

Visti i commi 1 e 2 dello stesso art. 10 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modifiche, con legge 26 maggio 2023, n. 56, i quali prevedono che le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, per fronteggiare lo stato di grave carenza di organico del personale sanitario, possano affidare a terzi i servizi medici ed infermieristici solo in caso di necessità e urgenza, in un'unica occasione e senza possibilità di proroga, 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. Tali servizi 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;

Visto, in particolare, l'art. 10, comma 5-bis, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, inserito dalla legge 26 maggio 2023, n. 56, a mente del quale «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 4 e 5 non si applicano 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 presente decreto»;

Visto il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;
Visto il decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66;
Acquisito il parere dell'Autorita' nazionale anticorruzione con nota prot. n. 67745 del 17 giugno 2024 sulla proposta di linee guida elaborata dal Ministero della salute, trasmessa con nota prot. n. 2315 del 26 maggio 2024;

Decreta:

Art. 1

Linee guida

1. Ai sensi dell'art. 10, comma 3, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modifiche, con legge 26 maggio 2023, n. 56, sono adottate le linee guida di cui all'allegato 1, che costituisce parte integrante del presente decreto.

Art. 2

Entrata in vigore

1. Il presente decreto sara' sottoposto al visto del competente organo di controllo e sara' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma, 17 giugno 2024

Il Ministro: Schillaci

Registrato alla Corte dei conti l'8 ottobre 2024

Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'istruzione e del merito, del Ministero dell'universita' e della ricerca, del Ministero della cultura, del Ministero della salute e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, n. 2580

Allegato

Linee guida inerenti all'applicazione dell'art. 10 del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, rubricato «Disposizioni in materia di appalto, di reinternalizzazione dei servizi sanitari e di equita' retributiva a parita' di prestazioni lavorative, nonche' di avvio di procedure selettive comprensive della valorizzazione dell'attivita' lavorativa gia' svolta».

Premessa.

Le presenti linee guida sono adottate in attuazione di quanto disposto all'art. 10 del decreto legge n. 34 del 30 marzo 2023, convertito in legge n. 56 del 26 maggio 2023, in materia di affidamento a terzi di servizi medici ed infermieristici, e in conformita' con quanto previsto nel bando tipo ANAC n. 1 del 2023.

Secondo quanto previsto dalle citate disposizioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale possono procedere all'affidamento dei servizi in parola «solo in caso di necessita' e urgenza, in un'unica occasione e senza possibilita' di proroga, a seguito della verificata impossibilita' di utilizzare personale gia' 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, nonche' di espletare le procedure di reclutamento del personale medico e infermieristico autorizzate».

Al fine di «favorire l'economicita' dei contratti e la trasparenza delle condizioni di acquisto e garantire l'equita' retributiva a parita' di prestazioni lavorative» sono, indi, adottate le presenti linee guida, recanti «le specifiche tecniche, i prezzi di riferimento e gli standard di qualita' dei servizi medici ed infermieristici oggetto degli affidamenti di cui ai commi 1 e 2» (art. 10, comma 2, decreto-legge n. 34/2023).

Ambito oggettivo e soggettivo di applicazione.

Siccome chiaramente rimarcato dalla legge, il ricorso alla

esternalizzazione dei servizi medico-sanitari e la fattispecie dei cc.dd. «gettonisti», assume connotazione tutt'affatto eccezionale e residuale al quale le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale possono ricorrere per sopperire alla grave carenza di organico del personale sanitario, nel rispetto dei limiti stringenti stabiliti dalla normativa in esame (cfr., altresì, lavori parlamentari, dossier Senato 16 maggio 2023), essendo integrabile:

nei soli casi di necessita' ed urgenza;

quando sia acclarata e documentata l'oggettiva impossibilita' di procedere aliunde, merco' l'utilizzazione di personale dipendente o convenzionato gia' in servizio ovvero attraverso l'ordinario reclutamento del personale (concorsi, assunzione di idonei collocati in graduatorie concorsuali, convenzioni con soggetti iscritti nelle graduatorie per l'assistenza specialistica ambulatoriale interna);

in una «unica occasione» e senza possibilita' di proroga;

per un periodo non superiore a dodici mesi.

La sussistenza di tali peculiari e specifici presupposti - indefettibilmente condizionanti la facultas di ricorrere ai cc.dd. «gettonisti» - deve essere adeguatamente accertata e motivata dalla stazione appaltante, che avra', altresì cura, di estrinsecare - nella decisione di contrarre - la sussistenza dei necessari requisiti di professionalita' del personale medico ed infermieristico di cui si avvalgono gli operatori economici ed il rispetto delle disposizioni in materia di orario di lavoro di cui al decreto legislativo n. 66/2003. Si precisa, inoltre, che dalle presenti linee guida sono, altresì, escluse le prestazioni sanitarie erogate da operatori privati accreditati nell'ambito dei contratti stipulati ai sensi dell'art. 8-quinquies del decreto legislativo n. 502/1992.

Come sopra accennato, i contratti di appalto di cui alle presenti linee guida hanno durata massima di dodici mesi dalla sottoscrizione, comprensivi dell'eventuale proroga dei contratti in corso e possono essere affidati in un'unica occasione da ciascuna stazione appaltante (amministrazione o ASL o azienda ospedaliera corrispondente, nel seguito, per brevità SA) corrispondente al codice fiscale (CF) della stessa. A tali contratti si applicano le disposizioni di cui all'articolo 120 del decreto legislativo n. 36 del 2023. Sul punto, si precisa la necessita' che ogni SA provveda con l'espletare un'articolata analisi del fabbisogno su base aziendale che contempli congiuntamente tutte le Unità operative richiedenti e le funzioni trasversali, al fine di giungere all'individuazione programmatica di quantita' e tipologia di servizi da esternalizzare. L'analisi complessiva dei bisogni aziendali e', infatti, principio cardine dell'attivita' di programmazione degli acquisti riferiti a tutte le tipologie merceologiche di beni e servizi (art. 37 del decreto legislativo n. 36/2023) in quanto, diversamente operando, il fabbisogno risulterebbe frazionato e potenzialmente in grado di dare luogo, artificiosamente, a procedure disallineate rispetto allo specifico valore/complessita'.

Quando per comprovate ragioni di necessita' ed urgenza, non riconducibili a variazioni dei fabbisogni e delle programmazioni aziendali, riferibili a discipline/unita' organizzative diverse rispetto a quelle per le quali e' gia' in essere o in corso ovvero risulta gia' concluso successivamente all'entrata in vigore delle presenti linee guida un apposito affidamento «esterno», non e' possibile ricorrere alle modifiche dei contratti in corso - anche tenuto conto della durata massima di dodici mesi fissata dalla legge - la SA, al fine di garantire la continuita' dei servizi e della assistenza sanitaria, puo' ricorrere ad altra procedura di affidamento, avente ad oggetto tali diversi «servizi medici ed infermieristici», sempre in conformita' a quanto disposto dall'art. 10, del decreto legge n. 34 del 30 marzo 2023, convertito in legge n. 56 del 26 maggio 2023, e alle presenti linee guida.

Ambito temporale di applicazione.

Conformemente a quanto disposto dall'art. 10, comma 5-bis, decreto-legge n. 34/2023, le nuove disposizioni e le presenti linee guida si applicano agli affidamenti per i quali la determinazione di contrarre «o altro atto equivalente» sia stato pubblicato successivamente al decorso di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso (legge di

conversione 26 maggio 2023, n. 56). Specularmente, la nuova disciplina e le presenti linee guida non assumono valore cogente e vincolante, non risultano direttamente applicabili alle procedure di affidamento che, in tale spatium temporis di dodici mesi, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge di conversione 16 maggio 2023, n. 56:

siano ancora in corso di svolgimento; in questo caso la durata dell'affidamento e' «conformata» e limitata ex lege (ad onta di quanto dappprincipio, eventualmente, pattuito diversamente) ad un periodo massimo di dodici mesi decorrenti «dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

«indette» ovvero avviate con determinazione a contrarre «o altro atto equivalente», in tal caso, la «restrizione temporale» di dodici mesi, ex lege contemplata per la «ultrattivita'» degli affidamenti «svincolati» dalla nuova disciplina, decorre dalla «data di sottoscrizione del relativo contratto».

Definizione delle specifiche tecniche del servizio da affidare.

Nei documenti di gara concernenti l'affidamento dei servizi in oggetto, le stazioni appaltanti devono prevedere obbligatoriamente che gli operatori economici affidatari del contratto si impegnino ad eseguire (ed effettivamente eseguano) i servizi medici ed infermieristici mediante il ricorso a personale in possesso dei requisiti di professionalita' e competenza, di seguito dettagliati, funzionali a garantire adeguati standard di qualita' e sicurezza delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale.

Le procedure di evidenza pubblica espletate in violazione delle presenti disposizioni ed i contratti stipulati, generano responsabilita' del dirigente della struttura sanitaria appaltante per danno erariale.

Requisiti minimi di affidabilita' dell'appaltatore, di professionalita' del personale e rispetto orario di lavoro.

Nella scelta dell'operatore economico, oltre che dei requisiti di carattere generale, di cui agli articoli 94 e seguenti del decreto legislativo n. 36/2023, in merito ai requisiti speciali di partecipazione (ex art. 100, comma 11 del decreto legislativo n. 36/2023) dovra' essere valutato il possesso di idoneita' professionale (iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio per attivita' con oggetto compatibile a quello dell'affidamento); potranno essere valutati inoltre:

requisiti economici-finanziari (un fatturato globale non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, maturato nel triennio precedente a quello di indizione della procedura);

requisiti di capacita' tecnica professionale (es. esecuzione nell'ultimo triennio di servizi analoghi).

Inoltre, le stazioni appaltanti dovranno prevedere obbligatoriamente che gli operatori economici affidatari del contratto, in capo ai quali per quanto previsto dalle disposizioni normative resta ferma la titolarita' esclusiva dei rapporti con il personale occupato nel servizio, si impegnino affinche' le prestazioni lavorative oggetto del servizio appaltato siano rese esclusivamente da personale medico ed infermieristico in possesso di tutti i requisiti di professionalita' necessari per l'accesso a posizioni equivalenti all'interno degli enti del Servizio sanitario nazionale sulla base delle disposizioni vigenti. In particolare:

per i servizi infermieristici il personale di cui si avvale l'operatore economico dovra' essere in possesso di:

a) laurea abilitante all'esercizio della professione infermieristica;

b) iscrizione all'ordine professionale.

per i servizi medici il personale di cui si avvale l'operatore economico dovra' essere in possesso di:

a) laurea in medicina e chirurgia conseguita con i diversi ordinamenti;

b) iscrizione all'ordine professionale;

c) specializzazione nella disciplina afferente al servizio o specializzazione equipollente o affine ai sensi dei decreti ministeriali del Ministero della salute 30 e 31 gennaio 1998.

In caso di titoli conseguiti all'estero e' necessario che i professionisti siano in possesso del relativo riconoscimento,

ottenuto secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti.

Nelle ipotesi di sostituzioni di personale in corso di esecuzione del contratto, gli operatori economici devono garantire l'utilizzo di personale in possesso dei medesimi requisiti abilitanti e di professionalita', previa autorizzazione dell'amministrazione procedente.

Per le unita' di personale prive della cittadinanza italiana, deve essere garantita la conoscenza della lingua italiana.

Le stazioni appaltanti dovranno, inoltre, obbligatoriamente, richiedere all'affidatario del servizio di:

uniformarsi ai principi e, per quanto compatibili, ai doveri di condotta richiamati nel decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 e nel codice di comportamento della stazione appaltante e in particolare osservare un contegno riguardoso e corretto durante l'espletamento del servizio, tale da escludere il configurarsi di condotte perseguibili a norma degli art. 571 e 572 del codice penale;

garantire che venga accuratamente evitato l'uso di un linguaggio volgare, di coercizioni psicologiche o altri comportamenti lesivi della dignita' degli assistiti;

garantire che il personale mantenga un atteggiamento collaborativo e d'integrazione con gli altri professionisti/operatori in servizio presso l'ente sanitario;

garantire che il personale impiegato non accetti benefici e/o compensi di qualsiasi natura da parte degli utenti e dei loro familiari/accompagnatori;

garantire che il personale impiegato provveda alla stipula, con oneri a proprio carico, di un'adeguata polizza di assicurazione per colpa grave, che sollevi l'amministrazione dagli eventuali danni causati a terzi;

garantire, attraverso proprie istruzioni operative, il coordinamento con le disposizioni ed i protocolli che verranno comunicati dalla direzione aziendale;

nominare un coordinatore del servizio per agevolare il raccordo con l'azienda sanitaria;

garantire che il proprio personale tratti i dati sensibili ed ultrasensibili dei pazienti dei quali si e' venuti a conoscenza in occasione del proprio servizio, esclusivamente per le finalita' cliniche relative al servizio, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di privacy.

Il legale rappresentante dell'operatore economico dovra' essere indicato dalla stazione appaltante quale responsabile esterno del trattamento dati.

In ogni caso, e' riconosciuta in capo all'azienda la facolta' di non accettare o di richiedere la sostituzione del personale medico-infermieristico messo a disposizione laddove risulti essere carente dei requisiti di professionalita' e dei titoli richiesti, non abbia un comportamento consono all'incarico affidato o in caso di sussistenza di incompatibilita' previste dalla normativa di riferimento.

L'operatore economico dovra' attenersi agli standard qualitativi previsti dalle linee guida delle societa' scientifiche di riferimento, nonche' a quelle emanate dall'azienda sanitaria.

Al fine, inoltre, di garantire la qualita' del servizio oggetto dell'affidamento, nonche' la sicurezza delle cure, assicurando al contempo la tutela dei professionisti reclutati a tale scopo, gli operatori economici dovranno, altresì, assicurare il rispetto delle disposizioni in materia d'orario di lavoro contemplate dal decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, con particolare riferimento alla gestione della turnistica e del conseguente riposo del lavoratore, avuto riguardo al complessivo impegno orario affidato a ciascun professionista nelle diverse strutture in cui presta la propria attivita'.

Piu' specificamente, al fine di assicurare la qualita' del servizio e l'equa distribuzione dei carichi di lavoro, e' necessario che le stazioni appaltanti inseriscano nei capitolati tecnici specifiche clausole che prevedano che il servizio venga erogato dall'operatore economico attraverso una turnistica organizzata in modo da prevedere un tetto massimo di quarantotto ore medie

settimanali per i professionisti coinvolti nell'affidamento.

L'intento e' quello di assicurare l'impiego dei professionisti nei diversi turni garantendo che l'orario complessivo di lavoro di ciascun professionista, anche laddove articolato in piu' strutture distinte, consenta al professionista stesso un periodo di riposo consecutivo giornaliero non inferiore ad undici ore per il recupero delle energie psicofisiche. Pertanto, i professionisti impiegati nel servizio oggetto di affidamento devono autocertificare il rispetto del periodo di riposo prescritto dalla disciplina in tema di orario di lavoro. In particolare, le suddette autocertificazioni dovranno essere trasmesse alla SA ad opera dei legali rappresentanti delle cooperative per le quali i professionisti operano (che sono tenute a forme di controllo sulla veridicita' delle stesse) e dovranno essere trasmesse a tutte le aziende del Servizio sanitario regionale.

Le aziende, su mandato delle regioni, predispongono, oltre agli ordinari controlli sulla veridicita' delle informazioni, controlli ulteriori su un campione non inferiore al 20% dei professionisti interessati.

Criteri di congruita' dei prezzi.

Fatta eccezione per la modalita' di affidamento diretto (art. 50, comma 1, lettera b, decreto legislativo n. 36/2023), il criterio di aggiudicazione previsto per gli appalti aventi ad oggetto prestazioni mediche ed infermieristiche e', esclusivamente, quello dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa, ai sensi dell'art. 108 del decreto legislativo, comma 2, decreto legislativo n. 36/2023, fermo restando quanto previsto dalle presenti linee guida.

Al fine di favorire l'economicita' dei contratti pubblici e la trasparenza delle condizioni di acquisto, le stazioni appaltanti nella predisposizione dei capitolati di gara per l'acquisto di servizi medici ed infermieristici provvedono a porre a base d'asta un «prezzo di riferimento» secondo quanto previsto nella tabella A di seguito riportata.

I prezzi di riferimento di cui alla tabella A costituiscono il prezzo massimo di aggiudicazione e sono utilizzati per la programmazione dell'attivita' contrattuale della pubblica amministrazione. I predetti prezzi sono stati definiti empiricamente in ossequio del richiamato principio di equita' retributiva a parita' di prestazioni, con riferimento alle retribuzioni aggiuntive del personale dipendente di pari livello incrementato di una remunerazione per l'impresa forfettariamente stabilita nel 10% della predetta retribuzione aggiuntiva.

La misura del prezzo a base d'asta non risponde a logiche di opportunita' e non costituisce leva programmatica ma segue valutazioni tecniche che tengono conto delle diverse componenti di costo.

Tabella A

Servizi medici

Articolazione	Pronto soccorso/anestesia e rianimazione	Altri servizi medici
Prezzo orario	85 euro	75 euro

Servizi infermieristici

	Pronto soccorso	Altri servizi infermieristici
Prezzo orario	28 euro	25 euro