

PREMESSA

La regolamentazione del complesso fenomeno della libera professione intramuraria deriva da una ricca produzione normativa, stratificata nel tempo, che ha tratto ispirazione dai principi di trasparenza, correttezza e liceità.

La specificità del fenomeno ha indotto il legislatore a intervenire reiteratamente, con l'obiettivo prioritario di garantire - attraverso l'individuazione di idonee misure e adeguati strumenti - il corretto esercizio della libera professione intramuraria, in conformità alle finalità proprie che la caratterizzano, riconducibili essenzialmente alla necessità di assicurare la scelta fiduciaria del medico e di valorizzare le professionalità.

Pur tenendo conto dell'articolato quadro normativo di riferimento, la Relazione al Parlamento focalizza l'attenzione e l'analisi sui provvedimenti di più recente adozione, al fine di verificare il consolidamento dell'assetto delineato dalle nuove norme e, di conseguenza, il grado di adeguamento dei diversi contesti regionali al dettato nazionale.

L'analisi ha preso in considerazione, in particolar modo, gli adempimenti imposti:

- dal decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 recante *“Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”*;
- dall'Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano in data 18 novembre 2010 concernente l'attività libero-professionale dei dirigenti medici, sanitari e veterinari del Servizio Sanitario Nazionale (rep. atti n. 198/CSR);
- dalla legge 3 agosto 2007, n. 120 *“Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria”*.

Il decreto legge n. 158/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 189/2012 rappresenta, in specie, l'ultimo importante intervento riformatore, sopraggiunto a distanza di cinque anni dalla precedente legge (L. n. 120/2007). La novella del 2012 ha determinato nuovi impegni e rinnovato lo sforzo degli attori istituzionali coinvolti, per adeguare i diversi sistemi regionali e aziendali alle mutate disposizioni di carattere organizzativo e gestionale. Dall'analisi realizzata in occasione della precedente edizione, emergeva una situazione eterogenea sul territorio nazionale, con livelli attuativi differenziati, tuttavia il periodo osservazionale risultava immediatamente successivo alle scadenze attuative. L'azione di monitoraggio implementata nella corrente edizione potrà offrire un resoconto maggiormente esaustivo e puntuale sullo stato dell'arte, in considerazione dei tempi di indagine più maturi.

Il quadro conoscitivo del fenomeno è completato da un approfondimento sull'utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione di strutture dedicate e da due studi che, in continuità con le precedenti edizioni, affrontano alcuni aspetti determinanti dell'attività libero-professionale intramuraria.

Il primo, in particolare, analizza gli aspetti economici legati alla libera professione intramuraria, con riferimento ai costi sostenuti dai cittadini, ai ricavi delle Aziende sanitarie e ai guadagni dei professionisti.

Il secondo studio esamina i volumi di attività e i tempi di attesa di 43 prestazioni ambulatoriali erogate in regime libero-professionale (come previsto dal PNGLA 2010-2012).

La Relazione al Parlamento raccoglie i risultati delle descritte attività di studio e approfondimento, promosse in ottemperanza al proprio mandato, dall'“Osservatorio nazionale sullo stato di attuazione del programma degli ospedali e sul funzionamento dei meccanismi di controllo a livello regionale e aziendale”, con l'obiettivo di aggiornare le conoscenze, evidenziare i miglioramenti attuativi, valorizzare le pratiche migliori e promuoverne il trasferimento in altri contesti.

Dal punto di vista espositivo, la Relazione si articola in 4 capitoli che illustrano i risultati dei monitoraggi e degli studi descritti:

1. Monitoraggio sullo stato di attuazione delle disposizioni normative;
2. Ripartizione e utilizzazione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione delle strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria ai sensi del D.Lgs. n. 254/2000 e del D.M. 8 giugno 2001;
3. Dati statistici sulla libera professione intramuraria;
4. Tempi di attesa e volumi di attività delle prestazioni erogate in regime libero-professionale.

In allegato (CD-ROM) sono, invece, riportate le schede di rilevazione compilate dalle Regioni e delle Province Autonome.

1. MONITORAGGIO SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI NORMATIVE

1.1 METODOLOGIA DELLA RILEVAZIONE E SCELTA DEGLI INDICATORI

Il percorso metodologico utilizzato per implementare questo specifico monitoraggio risponde all'esigenza di valutare il grado di adeguamento dei diversi sistemi regionali e aziendali alle più recenti disposizioni normative.

In tale prospettiva sono state esaminate le disposizioni e le indicazioni:

- del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 recante “Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute”;
- della legge 3 agosto 2007, n. 120 “Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria”;
- dell’Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano in data 18 novembre 2010 concernente l’attività libero-professionale dei dirigenti medici, sanitari e veterinari del Servizio Sanitario Nazionale (rep. atti n. 198/CSR).

L’analisi è stata condotta con l’utilizzo di metodologie, strumenti e procedure articolate in considerazione della specificità dell’ambito di studio. Al fine di agevolare l’acquisizione delle informazioni e ottenere indicazioni maggiormente dettagliate, più facilmente valutabili e confrontabili, è stata predisposta una specifica scheda di rilevazione che schematizza i principali adempimenti normativi. La scheda predisposta è stata inviata, a cura dell’Osservatorio nazionale, alle Regioni e Province Autonome richiedendone la compilazione unitamente alla predisposizione della relazione illustrativa dei percorsi attuativi, ai sensi dell’articolo 1, comma 8, della legge n. 120/2007.

La scheda utilizzata nella corrente edizione è stata lievemente semplificata, rispetto all’anno precedente, al fine di agevolarne la compilazione da parte delle Regioni e Province autonome. Il processo di semplificazione ha interessato alcuni item, lasciando invariata la strutturazione delle Sezioni. La scheda, pertanto, analogamente all’edizione 2013, risulta costituita da 9 Sezioni, suddivise in due ambiti, che tengono conto dei diversi livelli di competenza, ovverosia regionale e aziendale. Le Sezioni di diretta competenza regionale sono 5, contrassegnate dalla lettera R, mentre quelle di competenza aziendale sono 4, identificate con la lettera A.

SEZIONE R1
INTERVENTI DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA

SEZIONE R2
PASSAGGIO AL REGIME ORDINARIO DELL'ATTIVITA' LIBERO-PROFESSIONALE INTRAMURARIA

SEZIONE R3
LINEE GUIDA

SEZIONE R4
PROGRAMMA SPERIMENTALE

SEZIONE R5
ORGANISMI PARITETICI

SEZIONE A1
SPAZI PER L'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ LIBERO-PROFESSIONALE INTRAMURARIA

SEZIONE A2
DIRIGENTI MEDICI

SEZIONE A3
GOVERNO AZIENDALE DELLA LIBERA PROFESSIONE

SEZIONE A4
VOLUMI DI ATTIVITÀ

La semplificazione della scheda di rilevazione non ha comportato rilevanti variazioni degli indicatori valutativi. Sono stati mantenuti 12 dei 13 indicatori individuati per la precedente indagine. I 12 indicatori sono stati selezionati all'interno di 5¹ delle 9 Sezioni di cui si compone la scheda di rilevazione. Le rimanti 4 Sezioni contengono item di natura informativa/qualitativa².

Dei 12 indicatori, 3 sono riferiti al livello regionale e 9 al livello aziendale.

INDICATORI REGIONALI

Sezione R2

R2.1 La Regione/P.A. ha individuato le misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria del SSN e del personale universitario di cui all'articolo 102 del DPR 11 luglio 1980, n. 382 (SI/NO)

Sezione R3

R3.1 La Regione/P.A. ha emanato/aggiornato le linee guida sulle modalità di gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, successivamente all'entrata in vigore del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 (SI/NO)

Sezione R5

R5.1 La Regione/P.A. ha istituito, nell'ambito delle attività di verifica dello svolgimento dell'attività libero-professionale, appositi organismi paritetici con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della dirigenza medica, veterinaria e sanitaria, con la partecipazione delle organizzazioni rappresentative degli utenti e di tutela dei diritti (SI/NO)

¹ Le Sezioni aventi contenuto valutativo/quantitativo sono: R2; R3; R5; A3; A4.

² Le Sezioni aventi contenuto informativo/qualitativo sono: R1; R4; A1; A2.

INDICATORI AZIENDALI

Sezione A3

A3.1 E' attiva l'infrastruttura di rete per il collegamento tra l'Azienda e le strutture nelle quali vengono erogate le prestazioni di attività libero-professionale intramuraria, interna o in rete (n. aziende/tot. aziende)

A3.3 Il pagamento delle prestazioni erogate in regime libero-professionale è effettuato direttamente all'Azienda, tramite mezzi di pagamento che assicurino la tracciabilità della corresponsione di qualsiasi importo (n. aziende/tot. aziende)

A3.4 Sono stati definiti, d'intesa con i dirigenti interessati, gli importi da corrispondere a cura dell'assistito, idonei, per ogni prestazione, a remunerare i compensi del professionista, dell'equipe, del personale di supporto, articolati secondo criteri di riconoscimento della professionalità, i costi pro-quota per l'ammortamento e la manutenzione delle apparecchiature, nonché ad assicurare la copertura di tutti i costi diretti ed indiretti sostenuti dalle Aziende, ivi compresi quelli connessi alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari e quelli relativi alla realizzazione dell'infrastruttura di rete (n. aziende/tot. aziende)

A3.5 L'Azienda ha proceduto a trattenere dal compenso dei professionisti una somma pari al 5%, quale ulteriore quota oltre a quella già prevista dalla vigente disciplina contrattuale, per vincolarla ad interventi di prevenzione, ovvero volti alla riduzione delle liste di attesa, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158 convertito, con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189 (n. aziende/tot. aziende)

A3.7 Vengono svolte attività di controllo relative al progressivo allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione 189 (n. aziende/tot. aziende)

A3.8 Sono state adottate misure dirette a prevenire l'insorgenza di conflitto di interessi o di forme di concorrenza sleale (n. aziende/tot. aziende)

Sezione A4

A4.1 Sono stati definiti annualmente, in sede di contrattazione del budget o di specifica negoziazione con le strutture aziendali, i volumi di attività istituzionale dovuti, tenuto conto delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche effettivamente assegnate, anche con riferimento ai carichi di lavoro misurati (n. aziende/tot. aziende)

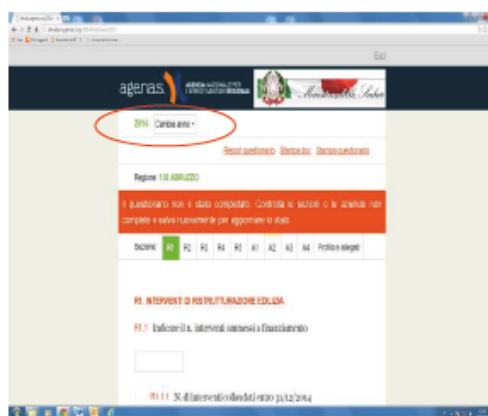
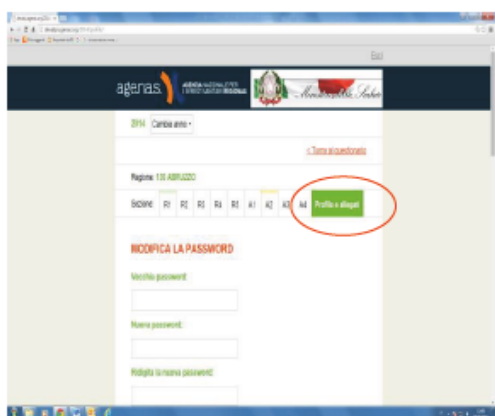
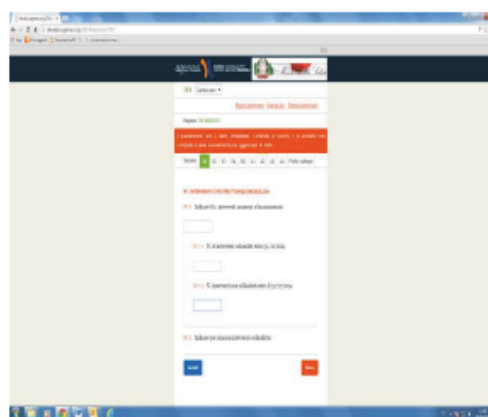
A4.2 Sono stati determinati, con i singoli dirigenti e con le équipes, i volumi di attività libero-professionale complessivamente erogabili che, ai sensi delle leggi e dei contratti vigenti, non possono superare quelli istituzionali, né prevedere un impegno orario superiore a quello contrattualmente dovuto (n. aziende/tot. aziende)

A4.4 E' stato costituito apposito organismo paritetico di verifica del corretto ed equilibrato rapporto tra attività istituzionale e attività libero-professionale, con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative delle categorie interessate (n. aziende/tot. aziende)

La raccolta dei dati è avvenuta tramite la piattaforma informatica dedicata (<http://schedalpimds.agenas.it/>), progettata e implementata da Agenas per facilitare e rendere più fluido ed efficace il processo di trasmissione delle informazioni richieste.

L'accesso alla piattaforma è regolato da specifiche credenziali, assegnate ai referenti segnalati dalle diverse Regioni e Province Autonome. Attraverso la piattaforma i referenti hanno potuto prendere visione della scheda di rilevazione, procedere alla sua compilazione, inserire la relazione illustrativa dei percorsi attuativi ed eventuali ulteriori documenti di approfondimento.

La piattaforma, in uso da ormai tre anni, consente agli utilizzatori, anche successivamente al periodo di rilevazione, di visualizzare le schede di indagine compilate, favorendo il confronto e la valutazione dell'andamento attuativo.



1.2 STATO DI ATTUAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI NORMATIVI (L. 3 agosto 2007, n. 120 e successive modificazioni e Accordo 18 novembre 2010) - 2014

Tra le diverse attività di studio e analisi promosse dall'Osservatorio nazionale, con l'obiettivo di ampliare la conoscenza del fenomeno, si distingue il monitoraggio sullo stato di implementazione delle norme che disciplinano la materia. L'analisi del grado di conformità dei diversi sistemi al dettato nazionale rappresenta un elemento essenziale del percorso conoscitivo, nonché presupposto imprescindibile per ulteriori approfondimenti.

Rispetto al vasto quadro normativo di riferimento si è ritenuto opportuno concentrare l'analisi sugli adempimenti imposti dalle disposizioni più recenti, che hanno riformato l'assetto preesistente.

In particolare, si è tenuto conto dei mutamenti introdotti dal decreto legge 158/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, delle disposizioni non riformate della legge 3 agosto 2007, n. 120 e delle indicazioni dell'Accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome in data 18 novembre 2010.

Al monitoraggio hanno partecipato tutte le Regioni e Province Autonome, attraverso la compilazione della scheda di rilevazione appositamente predisposta, che propone in maniera schematica gli adempimenti normativi selezionati. 11 Regioni e Province Autonome hanno trasmesso anche la relazione illustrativa dei percorsi attuativi, ai sensi dell'articolo 1, comma 8, della legge n. 120 del 2007 (Figura 1).

Le informazioni fornite sono state analizzate e rappresentate nei paragrafi che seguono.



Figura 1

Regioni/Province Autonome che hanno trasmesso sia la relazione che la scheda di rilevazione
Regioni/Province Autonome che hanno trasmesso unicamente la scheda di rilevazione

1.2.1 ADEMPIMENTI REGIONALI

La corretta ed efficace gestione del fenomeno della libera professione intramuraria richiede lo sforzo congiunto e coordinato di tutti gli attori istituzionali coinvolti. In questo ambito, in particolare, Regioni/Province Autonome e Aziende sono, a diverso titolo, protagoniste del processo di adeguamento e responsabili dell'esecuzione degli adempimenti imposti dalle disposizioni normative.

Nella definizione delle competenze e responsabilità, al livello regionale sono assegnate principalmente funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. In quest'ottica, l'azione di monitoraggio ha centrato l'attenzione su alcuni adempimenti che incidono sulle diverse competenze regionali.

Sezione R1 – Interventi di ristrutturazione edilizia

Tra i primi obblighi osservati si annovera la realizzazione e il collaudo degli interventi di ristrutturazione per la messa a disposizione di strutture sanitarie dedicate all'attività libero-professionale intramuraria.

La riforma del 2000 (Decreto legislativo n. 254/2000) ha demandato alle Regioni/Province Autonome il compito di definire uno specifico programma per la realizzazione di tali strutture, finanziato con fondi specifici della legge n. 20 del 1988, ripartiti con il Decreto ministeriale 8 giugno 2001.

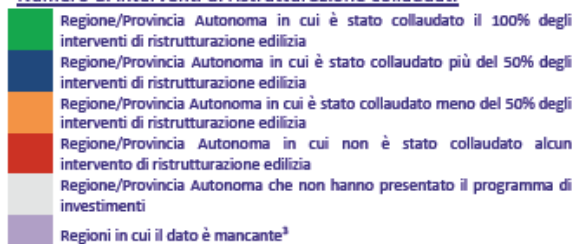
Successivamente alla ripartizione e assegnazione dei fondi, sono intervenute diverse disposizioni dirette a prorogare il termine per il collaudo degli interventi di ristrutturazione ammessi al finanziamento. Da ultimo la legge n. 189 del 2012 ha dilazionato la scadenza al 31 dicembre 2014.

Ciò premesso, la ricognizione ha riguardato le 16 Regioni e Province Autonome che hanno presentato il programma di investimento⁴ e focalizzato l'analisi sul numero di interventi



Figura 2

Numero di interventi di ristrutturazione collaudati



³ La Regione Umbria non ha compilato gli item della scheda di rilevazione, ma ha inviato una nota di dettaglio.

⁴ Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Sardegna, Provincia Autonoma di Trento.

collaudati e su quelli ancora da collaudare. I risultati dell'indagine mostrano che solo 5 Regioni/Province Autonome hanno completato, entro il 31 dicembre 2014, il collaudo di tutti gli interventi di ristrutturazione ammessi al finanziamento (Figura 2).

Sebbene gli esiti della presente rilevazione mettono in evidenza un incremento del numero di Regioni adempienti rispetto al precedente monitoraggio (+ 4 Regioni), allo stesso tempo rimarkano la difficoltà per le restanti Regioni di rispettare il termine stabilito dalla norma nazionale.

Il focus sull'argomento è completato da un approfondimento sull'utilizzo delle risorse assegnate dal programma di investimenti, riportato al capitolo 2 della presente relazione a cui si rinvia.

Sezione R2 — Passaggio al regime ordinario dell'attività libero-professionale intramuraria

Altro aspetto determinante evidenziato dalla normativa e sottoposto a disamina, è l'individuazione di idonee misure, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate, per il passaggio al regime ordinario.

Questo specifico adempimento, introdotto dalla legge n. 120 del 2007, risulta il più avanzato tra quelli regionali con 19 Regioni/Province Autonome ottemperanti (Figura 3).

Tuttavia, nonostante la propedeuticità che caratterizza tale adempimento e il consistente periodo trascorso dall'entrata in vigore della norma si riscontrano criticità persistenti presso 2 Regioni.

I risultati ottenuti raffrontati con quelli rilevati nel corso dei precedenti monitoraggi, mostrano un miglioramento del dato complessivo, a conferma di un trend positivo maturato negli anni (Figura 4).



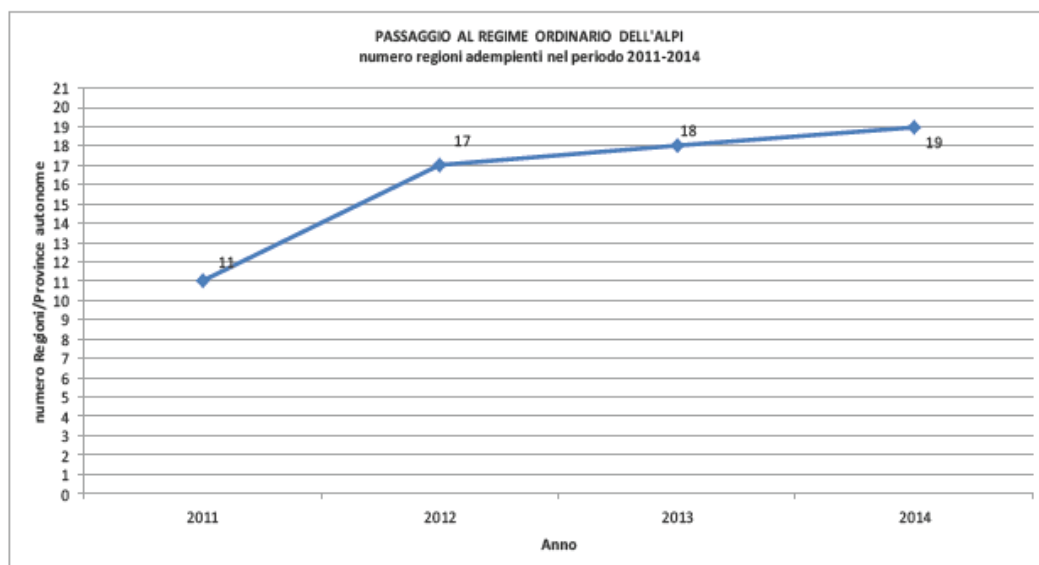
Figura 3

R2.1 Adozione di misure dirette ad assicurare, in accordo con le OO.SS., il passaggio al regime ordinario

 Regioni/Province Autonome che hanno individuato le misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria

 Regioni/Province Autonome che non hanno individuato le misure dirette ad assicurare, in accordo con le organizzazioni sindacali delle categorie interessate e nel rispetto delle vigenti disposizioni contrattuali, il passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria

Figura 4



Sezione R3 – Linee guida

Ulteriore strumento imprescindibile per l'effettiva governance del sistema, come sottolineato dall'ultima riforma, sono le linee guida regionali, in grado di indirizzare e supportare le Aziende nel percorso attuativo.

13 Regioni hanno dichiarato di aver provveduto a emanare o ad aggiornare le linee guida sulle modalità di gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, successivamente all'entrata in vigore del decreto legge n. 158/2012 convertito, con modificazioni dalla legge n. 189/2012.

L'adozione di indirizzi chiari e definiti è elemento indispensabile per garantire un efficace coordinamento delle strategie, degli interventi e delle misure necessarie per la corretta gestione del fenomeno. Diventa pertanto prioritario dotarsi di tale strumento per favorire un approccio sistemico e orientare l'operato dei diversi attori verso una maggiore efficienza del sistema.

L'analisi comparata dei risultati dei due anni di osservazione evidenzia un incremento del numero di Regioni adempimenti (+3 Regioni) (Figura 6), tuttavia, in considerazione del valore strategico delle linee guida, risulta essenziale sollecitarne l'attuazione presso i contesti che ne risultano ancora privi.

Figura 6

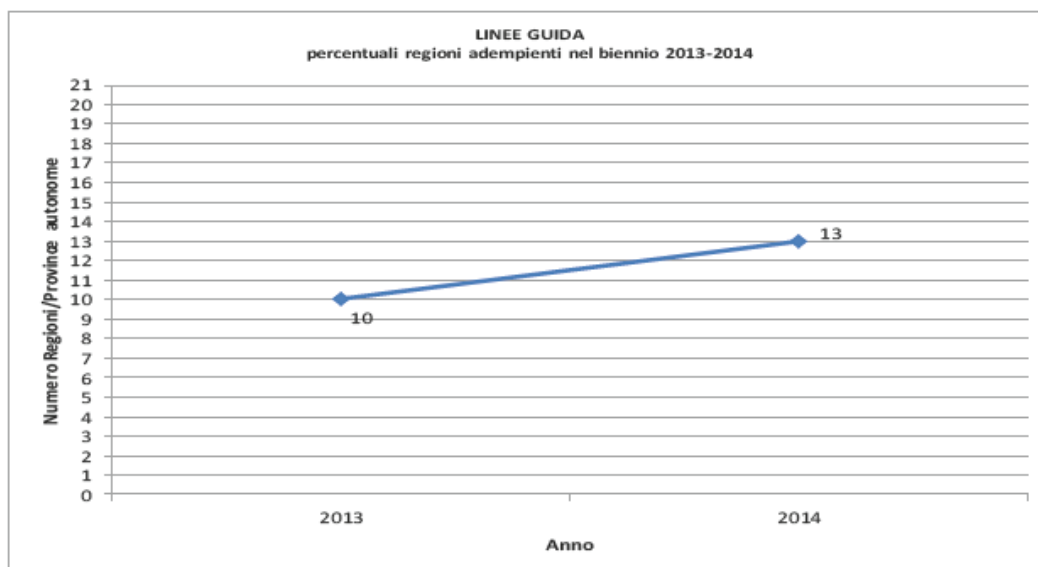


Figura 5

R3.1 Linee guida regionali

Regioni/Province Autonome che hanno emanato/aggiornato le linee guida sulle modalità di gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, successivamente all'entrata in vigore del decreto legge n. 158/2012 convertito, con modificazioni dalla legge n. 189/2012

Regioni/Province Autonome che non hanno emanato/aggiornato le linee guida sulle modalità di gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, successivamente all'entrata in vigore del decreto legge n. 158/2012 convertito, con modificazioni dalla legge n. 189/2012