

Proposta di legge “Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. 16/2000, alla l.r. 40/2005, alla l.r. 51/2009, alla l.r. 85/2009 ed alla l.r. 81/2012”

Relazione illustrativa

Il testo si articola in cinque capi

Il primo interviene sulla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del Servizio sanitario regionale), riscrivendo, fra l'altro, l'intero capo IV (Enti per i servizi tecnico amministrativi di area vasta) del titolo VII (Organismi di consulenza, di Studio e di supporto tecnico amministrativo). Il secondo contiene alcune modifiche della legge regionale 5 agosto 2009, n. 51 (Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento). Il terzo integra un articolo della legge regionale 29 dicembre 2009, n.85 (Riconoscimento della “Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica). Il quarto integra l'art. 6 della legge regionale 27 dicembre 2012 n. 81 (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla l.r. n. 51/2009, alla l.r. n. 40/2005 e alla l.r. n. 8/2006). Il quinto contiene la norma finale sull' entrata in vigore della legge.

Il primo capo, che contiene le modifiche alla legge regionale 40/2005, si compone di trentaquattro articoli (1-34). Se tralasciamo quelli che attengono a ragioni di mero coordinamento formale o di manutenzione del testo, gli articoli da esaminare sono quindici.

Il primo è l'articolo 1, che integra l'articolo 5 “Promozione della ricerca e dell'innovazione” inserendo un nuovo comma 3 bis in cui si sottolinea il ruolo della Regione, nella promozione della collaborazione tra i vari attori della ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, richiamando anche il distretto regionale delle Scienze della vita, costituito con la deliberazione 14 giugno 2010, n. 603 della Giunta regionale.

L'articolo 4 modifica l'articolo 13 dedicato all'Università. A parte la sostituzione del termine “protocollo” a quello di “protocolli” (si tratta della correzione di un errore di scrittura, dal momento che il protocollo è sempre stato unico) e una riscrittura più puntuale del comma 2, sono stati inseriti due nuovi commi, il comma 2 bis ed il comma 4 bis, che riguardano, rispettivamente, il contenuto e l'attuazione del protocollo stesso: il primo prevede che, per promuovere una programmazione strategica coordinata fra le aziende ospedaliero-universitarie, il secondo prevede che la Commissione prevista al comma 4 dell'articolo 13, istituita per il supporto tecnico al comitato per

l'intesa, svolga anche attività di monitoraggio sull'attuazione del protocollo, redigendo una relazione annuale da trasmettere alla competente Direzione generale, all'Assessore, alle Commissioni consiliari competenti per materia e ai Rettori delle università.

Gli articoli che vanno dal 12 al 26 sono i più rilevanti della proposta, perché riscrivono completamente il capo IV del titolo VII della l.r. 40/2005, sopprimendo gli attuali ESTAV e sostituendoli con unico Ente di supporto Tecnico Amministrativo Regionale, l'ESTAR. Le ragioni che hanno indotto alla scelta di un ente unico erano già state esplicitate nell'articolo 120 della l.r. 27 dicembre 2011, n.66 (Legge finanziaria per l'anno 2012), che dell'unificazione costituisce un importante precedente legislativo. Quest'ultimo, infatti, aveva attribuito alla Regione il compito di promuovere, fra l'altro "il coordinamento dei tre ESTAV per garantire l'interscambio e l'ottimizzazione delle risorse, nonché la realizzazione di gare regionali, che favoriscano la specializzazione dei diversi ESTAV in ragione delle diverse categorie merceologiche" e introdotto la figura del coordinatore degli ESTAV, affidandogli il compito di presentare un piano di ottimizzazione dei processi e delle risorse di pertinenza dei tre enti. Gli articoli che sostituiscono il capo IV devono essere esaminati congiuntamente agli articoli 31, 32, 33 e 34 che dettano le norme transitorie per il passaggio dagli attuali tre enti all'ente unico.

L'articolo 13 riformula l'articolo 100 "Istituzione e natura giuridica", il primo articolo del capo dedicato agli ESTAV, stabilisce che a far data dal 1° ottobre 2014 è istituito l'ente di supporto tecnico amministrativo regionale (ESTAR). La natura dell'ente è la stessa degli attuali ESTAV: un ente del servizio sanitario regionale, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile. Il comma 3 disegna a grandi linee l'organizzazione dell'ente, che si compone di strutture di livello regionale e di strutture di area vasta. Le strutture di livello regionale sono il dipartimento di supporto tecnico amministrativo in cui vengono allocate le funzioni orizzontali, ovvero di staff (gestione del personale, del patrimonio dell'ente ecc...) ed i dipartimenti per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 101. Le strutture di area vasta sono le sezioni territoriali, in cui vengono allocate le articolazioni territoriali dei dipartimenti e alle quali viene preposto un referente del direttore generale. Il mantenimento dell'articolazione a livello di area vasta risponde a due esigenze: quella di mantenere uno stretto legame del nuovo ente con la programmazione di area vasta, uno dei punti qualificanti della riforma del 2005, e quella di agevolare il governo di un ente, che ha un'estensione molto grande, pari a quella dell'intero territorio regionale.

L'articolo 14 interviene sull'articolo 101, attualmente dedicato alle "Competenze e attribuzioni" degli ESTAV: le funzioni del nuovo ente pur non discostandosi molto da quelle degli ESTAV, sono state in parte riformulate. Le novità più significative riguardano la soppressione della funzione

prevista dalla vigente lettera e) del primo comma (“organizzazione e gestione delle attività di formazione continua del personale”) e la riscrittura integrale della vigente lettera d) (“gestione del patrimonio per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzione, appalti, alienazioni”) che viene sostituita dalla nuova lettera g) (“gestione delle procedure di gara per la manutenzione, alienazione, concessione e locazione del patrimonio delle aziende sanitarie”). Gli attuali commi 1 bis e 1 ter, rispettivamente introdotti con le leggi regionali n.38/2007 e 81/2012), sono stati “spostati” nel nuovo art.101.1, e sostituiti da un unico comma 1 bis, che specifica, invece, la missione dell'ente (assicurare la coerenza della programmazione della propria attività con quella delle aziende sanitarie, garantire l'unitarietà della gestione dei processi relativi alle funzioni di cui all'art.101, partecipazione ai processi valutativi nell'ambito dell'HTA, ecc..). Tralasciando le modifiche che rispondono ad esigenze di mero coordinamento formale, rimangono da esaminare due disposizioni: il nuovo comma 3 bis introdotto dal comma 6 della proposta secondo cui le procedure di gara per l'affidamento dei servizi sociosanitari possono essere svolte dall'ESTAR su richiesta delle aziende unità sanitarie locali, previa intesa tra quest'ultime e gli enti locali interessati ed il comma 4 bis, introdotto dal comma 8, che, per conformarsi alle disposizioni del d.lgs 196/2003 (c.d. codice della privacy), rinvia ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione dei criteri e delle modalità di relazione tra ESTAR e aziende sanitarie in ordine ai trattamenti dei dati correlati alle funzioni eserciate dall'ESTAR.

L'articolo 15 introduce un ulteriore articolo, il 101.1, specificamente dedicato all'acquisto di beni e servizi. I primi tre commi sono nuovi: il primo ribadisce l'esigenza che la programmazione degli approvvigionamenti avvenga in sintonia con quella dei fabbisogni, da realizzare in stretta condivisione con le aziende sanitarie ed in coerenza con le indicazioni regionali sull'appropriatezza d'uso e sulla compatibilità economico-finanziaria. Il secondo stabilisce che la programmazione dell'attività contrattuale deve garantire livelli regionali di aggregazione del fabbisogno. Il terzo consente all'ESTAR, in sede di programmazione dell'attività contrattuale, di individuare, per lo svolgimento di gare per l'affidamento di servizi o per l'acquisto di beni diversi dai farmaci, dai dispositivi medici e dai beni economici, bacini territoriali più ristretti di quello regionale (gare di area vasta). Il quarto ed il quinto comma, come si è già visto, riproducono gli attuali commi 1 bis e 1 ter dell'art.101: il primo qualifica l'ESTAR centrale di committenza ai sensi della normativa nazionale vigente (art.33 del d.lgs. 163/2006, il c.d. codice dei contratti e art.1, comma 455 della l.296/2006, la legge finanziaria 2007); il secondo prevede che la Giunta disciplini con apposito regolamento alcuni ambiti dell'attività contrattuale degli ESTAV, specificamente individuati. L'attuale elenco di oggetti è stato integrato dalla lettera b bis) che attribuisce al regolamento della

Giunta anche il compito di disciplinare le modalità di costituzione dei collegi tecnici e delle commissioni di gara.

L'articolo 16 modifica l'articolo 101 bis dedicato alle procedure concorsuali e selettive per il reclutamento del personale, conservando l'impianto attuale, imperniato sul concorso di area vasta, ma consentendo alle aziende sanitarie di tutta la Regione di attingere alle relative graduatorie concorsuali (nuovo comma 2).

L'articolo 18, dedicato al direttore generale dell' ESTAR, conferma il testo vigente, con una aggiunta, quella del comma 3 bis, che sottopone espressamente (fino ad oggi si riteneva comunque applicabile in via analogica il comma 7 bis dell'articolo 37) il direttore alla valutazione annuale sul grado di raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Giunta.

L'articolo 19 interviene sull'articolo 104 che disciplina il consiglio direttivo degli ESTAV. Il nuovo organo, il consiglio direttivo dell'ESTAR, mantiene il nome, la composizione (che in questo caso comprende, ovviamente, tutti i direttori generali delle aziende sanitarie toscane) e le funzioni dell'organismo attuale. L'unica novità, per quanto riguarda le funzioni, è costituita dalla lettera d bis) che alle funzioni attuali (approvare i programmi di attività e la relazione annuale sull'attività svolta; esprimere parere sugli atti di bilancio e sui regolamenti) ne aggiunge una nuova: l'espressione dei pareri sugli atti di gestione, che verranno individuati successivamente con apposita deliberazione della Giunta regionale. L'altra novità da segnalare riguarda la platea dei soggetti chiamati a partecipare alle sedute dell'organo senza diritto di voto: il nuovo comma 4, prevede che oltre al direttore generale dell'ESTAR, partecipi alle sedute del consiglio direttivo il direttore generale della direzione regionale competente per materia (allo stato attuale il direttore della direzione regionale Diritti di cittadinanza e coesione sociale).

L'articolo 23 modifica l'articolo 107, dedicato all'organizzazione: la lettera b) è stata integrata, ribadendo quanto già previsto, nel nuovo comma 3 dell'articolo 100. Il regolamento generale dell'ESTAR non potrà prevedere la costituzione di più di un dipartimento (di livello regionale) per ciascuna delle funzioni elencate dall'articolo 101. E' stata aggiunta inoltre una nuova lettera d bis), in cui si prevede che il regolamento generale disciplini anche le modalità di funzionamento del consiglio direttivo.

L'articolo 25 riscrive completamente l'articolo 109 dedicato al finanziamento. Il primo comma del nuovo testo individua cinque tipologie di risorse, che costituiscono la dotazione finanziaria complessiva dell'ESTAR: a) finanziamenti assegnati dalla Regione, a carico del fondo sanitario regionale, per la copertura dei costi relativi al personale dipendente dell'ESTAR; b) finanziamenti assegnati dalla Regione, a carico del fondo sanitario regionale, per la copertura dei costi relativi al funzionamento dell'ente, diversi a quelli per il personale; c) finanziamenti assegnati dalla Regione,

a carico del fondo sanitario regionale, per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 101; d) corrispettivi per cessione di beni e servizi resi alle aziende ed agli altri enti del servizio sanitario regionale, nell'ambito delle funzioni di cui all'articolo 101; e) corrispettivi per la cessione di beni e servizi diversi da quelli previsti dall'articolo 101, resi alle aziende ed agli altri enti del servizio sanitario regionale. Il secondo comma introduce una disposizione specifica per i finanziamenti regionali corrisposti per l'esercizio della funzione di cui all'articolo 101, comma 1, lettera c) (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), prevedendo che questi ultimi siano determinati annualmente sulla base di un programma operativo elaborato dall'ESTAR.

Gli articoli 31, 32, 33 e 34 completano la disciplina dell'ESTAR, dettando le disposizioni transitorie per il passaggio dagli attuali tre enti all'ente unico. Il primo scandisce i tempi per la nomina degli organi del nuovo ente ed individua gli adempimenti del direttore generale: entro il 30 settembre 2014 il Presidente della Giunta nomina il direttore generale dell'ESTAV ed il Consiglio regionale designa i due componenti di sua spettanza. Entro il 15 novembre 2014 il direttore generale adotta il programma annuale di attività, il bilancio economico preventivo per l'anno 2015 e trasmette lo schema di regolamento generale alla Giunta regionale, per acquisirne il parere. La Giunta regionale si esprime sul regolamento nei trenta giorni successivi al ricevimento, decorsi i quali il direttore generale adotta il regolamento. Il secondo, l'articolo 32, introduce l'articolo 142 quinquies "Disposizioni transitorie in materia di ESTAV", in cui si prevede che nel periodo compreso fra il 1° ottobre e il 31 dicembre 2014, gli ESTAV, guidati da commissari straordinari (che coincidono con i direttori generali ed in caso di loro vacanza con i direttori amministrativi, ovvero con i commissari nominati ai sensi dell'articolo 39, comma 9 della l.r. 40/2005, proseguano nella gestione dell'attività già intraprese ed avviino quelle previste nel programma di attività dell'ESTAR. In questa fase gli ESTAV potranno adottare atti non previsti nel programma di attività se autorizzati dall'ESTAR. Fra i compiti dei commissari straordinari c'è quello di effettuare la ricognizione dei rapporti attivi e passivi, della consistenza del patrimonio immobiliare e dei rapporti di lavoro in essere. L'atto di ricognizione è certificato dai collegi sindacali degli ESTAV entro il 31 dicembre 2014. Gli ESTAV verranno soppressi a far data dal 1° gennaio 2015 e dalla stessa data l'ESTAR subentrerà in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi degli ESTAV. L'ultimo comma dell'articolo prevede, in considerazione dei tempi non brevi che questo tipo di gara comporta, che ESTAV Centro, subito dopo l'entrata in vigore della legge, avvii, in collaborazione con gli altri due ESTAV le procedure per l'affidamento del servizio di cassa al nuovo ente. L'articolo 33 introduce l'articolo 142 sexies "Disposizioni transitorie relative al personale", che, al primo comma, prevede il subentro dell'ESTAR, a far data dal 1° gennaio 2015, in tutti i rapporti di lavoro presso gli ESTAV. Il secondo comma fa carico alla direzione generale competente di attivare uno specifico tavolo di

confronto e di contrattazione per determinare criteri e modalità per gli eventuali spostamenti di personale, che si dovessero rendere necessari a seguito della nuova organizzazione dell'ente.

L'articolo 34 contiene una norma di chiusura, attribuendo alla Giunta regionale il compito di formulare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, indicazioni operative in merito all'attuazione della fase transitoria.

Il capo II contiene gli articoli 35, 36, 37 e 38 che modificano, rispettivamente, gli articoli 6 bis "Verifica sul possesso dei requisiti delle unità di raccolta sangue e degli emocomponenti", 15 "Attestazione del possesso dei requisiti", 16 "Adeguamento delle strutture sanitarie pubbliche" e 47 "Disposizioni finanziarie" della l.r. 51/2009.

L'articolo 35, aggiunge un comma 1 bis all'articolo 6 bis, in cui si prevede che Giunta regionale determini, con propria deliberazione, l'importo e le modalità di erogazione del rimborso spettante al valutatore del sistema trasfusionale inserito nell'elenco nazionale.

L'articolo 36 interviene sui commi 5, 5 bis dell'articolo 15 ed aggiunge a quest'ultimo un ulteriore comma 5 ter. Il comma 5 è stato integrato, prevedendo che la Regione, in sede di verifica delle attestazioni dei direttori generali (sul mantenimento dei requisiti prescritti), si avvalga, oltre che degli operatori dei dipartimenti della prevenzione, anche di quelli delle aree tecniche e, se ritenuto necessario in relazione agli accertamenti da porre in essere, dei professionisti di altre strutture organizzative aziendali. La stessa previsione si applica anche, in forza del richiamo al comma 5, ai controlli sul possesso dei requisiti di tutti i servizi trasfusionali disciplinato dal comma 5 bis. Il nuovo comma 5 ter contiene una disposizione del tutto speculare a quella introdotta con l'articolo 35: si prevede, anche in questo caso, che sia la Giunta a determinare gli importi e le modalità di erogazione dei rimborsi spese spettanti agli operatori dei dipartimenti di prevenzione (delle aziende unità sanitarie locali) ed agli altri operatori coinvolti nelle attività relative alla verifica.

L'articolo 38 integra l'articolo 47, specificando che anche agli oneri per la corresponsione dei rimborsi spese previsti dal nuovo comma 1 bis dell'articolo 6 bis e dal nuovo comma 5 bis dell'articolo 15 si fa fronte con le risorse già stanziare sulla UPB 243 "Organizzazione del sistema sanitario – Spese correnti" del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016.

Il capo III è composto di un solo articolo, il 39, che integra l'articolo 2 della l.r. 85/2009 aggiungendo un comma 4 bis, in cui si prevede che anche la fondazione Gabriele Monasterio, per l'esercizio delle funzioni tecniche e amministrative di supporto specificamente indicate (tutte quelle elencate dall'articolo 101, ad eccezione di quelle indicate nelle lettere c ed e) debba avvalersi dell'istituendo ESTAR.

Il capo IV è composto di un articolo, il 40, che interviene sull'articolo 6 "Quote di compartecipazione alla spesa delle prestazioni sanitarie. Attività di controllo e recupero in caso di omesso pagamento" della l.r. 81/2012, precisando che la trasmissione, alle aziende sanitarie, dei dati contenuti nel sistema informativo tributario regionale (necessari per l'attivazione dei controlli sul corretto pagamento delle quote di compartecipazione) deve avvenire nel rispetto delle disposizioni dettate dal codice della privacy (d.lgs.30 giugno 2003, n.196) e secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale.

Il capo V, infine, contiene un solo articolo, il 41 che anticipa l'entrata in vigore della legge a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana.