



XI Conferenza sulle politiche della professioni infermieristica

Strumenti per la valorizzazione del personale e la funzionalità organizzativa: gli incarichi professionali nel nuovo CCNL

Antonio Cascio – Dirigente Governo delle Risorse Umane del Sistema degli Enti del SSR
della Regione Emilia-Romagna

Firenze, 31 maggio 2019

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

A partire dall'inizio degli anni '90 si è avviato un complesso processo di riforma delle professioni sanitarie.

Il punto di partenza:

- ▶ condizione ancillare ed ausiliaria rispetto al ruolo del medico
- ▶ assenza di una propria autonomia e specificità professionale
- ▶ forme di inquadramento professionali basate sul concetto di operatore unico (con conseguente livellamento verso il basso e impossibilità di definire funzioni e ruoli differenziati e specialistici)

L'esigenza era quella di definire un nuovo assetto formativo ed ordinamentale, coerente con l'evoluzione scientifica e tecnologica della sanità, ai nuovi bisogni di salute e a modelli di organizzazione del lavoro più avanzati (coerenti con il processo di aziendalizzazione).

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

Le principali tappe di uno dei processi di innovazione più rilevanti nella storia ultra-quarantennale del SSN:

- ▶ D.Lgs. 502/92 (art. 6): pone le basi della formazione universitaria (da svolgere all'interno del SSN) e della individuazione/regolamentazione dei nuovi profili professionali
- ▶ Legge 42/1999: introduce la denominazione di “professione sanitaria” (abrogando quella di “professione sanitaria ausiliaria”) e definisce il suo specifico campo di attività e responsabilità (definito dal contenuto dei DM istitutivi del profilo, dagli ordinamenti didattici dei rispettivi corsi universitari e dai codici deontologici)

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

Le principali tappe:

- ▶ Legge 251/2000 (la prima legge-quadro sulle p.san.)
 - ▶ l'oggetto della professione è costituito dallo svolgimento, con autonomia professionale, delle attività dirette alla prevenzione, alla cura e salvaguardia della salute individuale e collettiva
 - ▶ si affida allo Stato e alle regioni la promozione della valorizzazione e responsabilizzazione del ruolo e delle funzioni delle p.s., come contributo alla qualificazione professionale e organizzativa del SSN e al processo di aziendalizzazione, in funzione della garanzia del diritto alla salute (si avvia così un percorso dinamico, tutt'ora in corso di implementazione)
 - ▶ sono definite le condizioni per l'istituzione nelle aziende dei servizi dell'assistenza infermieristica e per l'affidamento di incarichi di direzione di natura dirigenziale

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

► Legge 43/2006:

- dispone che l'esercizio della professione sanitaria richiede l'iscrizione all'albo professionale (subordinata al conseguimento del titolo universitario abilitante) e avvia il processo di istituzione degli ordini delle professioni sanitarie (con la L. 3/2018 si è proceduto al riordino della disciplina degli ordini delle professioni sanitarie)
- introduce una prima organica articolazione interna delle professioni (con i diversi possibili percorsi di carriera, gestionale e professionale):
 - professionista, in possesso del titolo universitario abilitante
 - professionista coordinatore, in possesso di specifico master univ. in management o per le funzioni di coordinamento (+ esperienza triennale)
 - professionista specialista, in possesso di master univ. per le funzioni specialistiche
 - professionista dirigente, in possesso di laurea specialistica (+ esperienza quinquennale o incarico dirigenziale ex legge 251/2000)

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

- ▶ Le modifiche legislative sono state accompagnate da quelle contrattuali. In particolare i CCNL hanno:
 - ▶ operato l'inquadrato nella cat. D, nei nuovi profili professionali, di cui sono definite le declaratorie, del personale delle professioni sanitarie (in precedenza inquadrato in cat. C), in coerenza con la valorizzazione professionale definita a livello ordinamentale (CCNL 7/4/99);
 - ▶ istituito gli incarichi di posizione organizzativa (CCNL 7/4/99) e di coordinamento - ex legge 43/2006 (CCNL 20/9/2001), creando le condizioni per uno sviluppo di carriera del personale delle p.s. (ancora prevalentemente orientato sul versante gestionale, sebbene possano esservi P.O. professionali)

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

Manca un importante passaggio per il completamento del processo di riforma e riordino: l'attuazione dell'inquadramento dell'infermiere/professionista **specialista** (come previsto dalla legge 43/2006), come condizione per il pieno sviluppo di una progressione di carriera anche di tipo professionale, volta a valorizzare, anche sotto il profilo economico, il possesso di competenze specialistiche avanzate

- (come già attualmente avviene per la dirigenza medica e sanitaria: il nuovo CCNL, in fase di definizione, si propone di valorizzare ulteriormente, anche sotto il profilo economico, gli incarichi di natura professionale, chiarendo che le diverse tipologie di incarico (gestionali/professionali), in quanto manifestazione di attribuzioni diverse ma di pari dignità ed importanza, rappresentano espressione di sviluppi di carriera, che possono raggiungere una analoga valorizzazione economica, nel quadro della graduazione degli incarichi)

Lo scenario in cui si colloca il CCNL 21.5.18

Per colmare questa lacuna (causata anche dal blocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego) interviene l'atto di indirizzo del Comitato di settore sanità, relativo al CCNL per il triennio 2016/2018:

- ▶ prevede un complessivo riordino della disciplina degli incarichi del personale del comparto (da semplificare e razionalizzare)
- ▶ l'attuazione dell'art. 6 della L. 43/2006 (che prevede la funzione di "professionista specialista") e di quanto indicato nei decreti istitutivi dei profili professionali (che richiamano l'istituzione di aree di formazione complementare post diploma)
- ▶ introduce la distinzione (non presente nella legge 43/2006) tra "professionista specialista" e "professionista esperto" (nell'assunto che l'acquisizione di competenze utili alla pratica avanzata possa avvenire sulla base di percorsi formativi eterogenei, non necessariamente di tipo universitario, e per valorizzare i percorsi virtuosi già avviati in alcune regioni)

CCNL 21.5.2018 – incarichi di funzione

I tratti salienti della disciplina sugli incarichi di funzione (artt. 14-23):

- ▶ Sono previste due tipologie di incarico:
 - ▶ **incarico di organizzazione** (con contenuti prevalentemente gestionali)
 - ▶ **incarico professionale** (con contenuti prevalentemente di specializzazione professionale)
 - ▶ entrambi richiedono lo svolgimento di funzioni con assunzione diretta di elevate responsabilità (aggiuntive e/o maggiormente complesse rispetto alle attribuzioni proprie del profilo professionale di appartenenza)
- ▶ Presentano i caratteri propri degli incarichi (procedura selettiva di conferimento, durata temporanea, valutazione, revoca, rinnovo ...)
- ▶ La disciplina ha alcuni caratteri comuni per tutti i ruoli (SPTA) e altri elementi di differenziazione tra S (compreso assistente sociale) e PTA
- ▶ Abrogazione della precedente disciplina (con norma transitoria per il passaggio al nuovo sistema)

Incarichi funzionali (assetto/contenuto/requisiti di accesso)

Articolazione degli incarichi di funzione:

► Incarico di **organizzazione**

- **Area sanitaria:** comporta l'assunzione di specifiche responsabilità nella gestione dei processi assistenziali e formativi connessi all'esercizio della funzione sanitaria e sociosanitaria;
 - La funzione di coordinamento prevista dalla L.43/2006 è confermata e graduata all'interno della graduazione dell'incarico di organizzazione
 - Per il solo coordinamento sono richiesti i requisiti previsti dalla L.43/2006 (art. 6 comma 4 e 5): master univ. di primo livello (è valido anche il certificato di abilitazione alle funzioni direttive nell'ass. inf.) + esperienza triennale nel profilo
 - per gli ulteriori incarichi di org. è richiesto il possesso di almeno 5 anni di esperienza nella cat. D; la laurea magistrale specialistica rappresenta un elemento di valorizzazione nell'affidamento degli incarichi di maggiore complessità
- **Area amministrativa e tecnica:** comporta funzioni di gestione di servizi di particolare complessità, con elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa e che possono richiedere il coordinamento di altro personale
 - È richiesto il possesso di almeno 5 anni di esperienza nel profilo e in cat. D

Incarichi funzionali (assetto/contenuto/requisiti di accesso)

► Incarico **professionale**

- Area **sanitaria**: sono costituiti per l'esercizio di compiti derivanti dalla specifica organizzazione delle funzioni delle aree di intervento delle professioni sanitarie; compiti aggiuntivi e/o più complessi di quelli previsti dal profilo di inquadramento e tali da richiedere elevate e innovative competenze; l'incarico può essere di:
 - **professionista specialista** (requisito: possesso del master specialistico di primo livello di cui all'art. 6 della L. 43/2006), **secondo gli ordinamenti didattici universitari definiti da Min. Salute e Min. Univ., su proposta dell'Osservatorio nazionale per le professioni sanitarie, sentite le regioni**
 - **professionista esperto** (requisito: avere acquisito competenze avanzate **tramite percorsi formativi complementari regionali ed attraverso l'esercizio di attività professionali riconosciute dalle stesse regioni**)
 - gli incarichi di ORG, relativi alla stessa UO, sono sovra-ordinati agli incarichi professionali
- Area **amministrativa e tecnica**: comporta attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione, correlate alla iscrizione ad albi professionali ove esistenti
 - È richiesto il possesso di almeno 5 anni di esperienza nel profilo e in cat. D, nonché il titolo di abilitazione ove esistente



Incarichi funzionali - conferimento

- Dipendenti part time: sono conferibili solo gli incarichi con valore inferiore ad € 3.227,85 (valore da riproporzionare)
- Gli incarichi sono conferiti a domanda, a seguito di avviso di selezione, e sono a termine (durata tra 3 e 5 anni)
- Il rinnovo è possibile anche senza avviso di selezione, in caso di valutazione positiva, ma per una durata massima complessiva di 10 anni (oltre la quale occorre un nuovo avviso); NB punto di mediazione con ARAN
- Le diverse tipologie di incarichi non sono cumulabili tra loro
- Norma transitoria: gli incarichi di PO e COORD attribuiti alla data di sottoscrizione del CCNL o che saranno attribuiti sulla base di una procedura avviata alla medesima data, restano in vigore fino all'assegnazione dei nuovi incarichi



Incarichi funzionali – trattamento economico

- L'indennità di incarico è compresa tra € 1.678,48 e 12.000 annui per 13 mensilità
- Per gli incarichi di organizzazione essa assorbe i compensi per lavoro straordinario (che comunque spetta per gli incarichi con valore inferiore ad € 3.227,85)
- È confermata, ad esaurimento, l'indennità di coordinamento nella misura di € 1.549,37 (+ tredicesima) prevista dal CCNL 20.9.2001, secondo biennio; essa è tuttavia assorbita dall'indennità di incarico (quindi non è corrisposta durante i periodi di assegnazione di un incarico di funzione)

L'incarico organizzativo

In coerenza con il processo di aziendalizzazione nelle organizzazioni aziendali hanno trovato ampio sviluppo e diffusione gli incarichi con contenuto gestionale (sia nel comparto che nella dirigenza)

- ▶ Il nuovo CCNL razionalizza e semplifica l'assetto degli incarichi, prevedendo una unica tipologia di incarico (nell'ambito della cui graduazione trova valorizzazione la funzione di coordinamento di cui alla L. 43/2006)
- ▶ Nell'ambito di questa tipologia di incarico possono trovare sviluppo le funzioni gestionali già consolidate e le ulteriori funzioni strategiche da sviluppare (es. care manager e case manager)
- ▶ Un esempio sulle possibili aree di sviluppo della funzione organizzativa:
 - ▶ Pianificazione e gestione delle attività professionali / lavorative
 - ▶ Pianificazione gestionale del cambiamento e dei processi innovativi
 - ▶ Gestione del personale
 - ▶ Sviluppo e formazione del personale
 - ▶ Gestione / costruzione delle relazioni collaborative e interprofessionali
 - ▶ Gestione delle risorse materiali e tecnologiche
 - ▶ Gestione della sicurezza

Esperto / Specialista

Elementi comuni: in base ai CCNL le due tipologie di incarichi hanno pari valenza giuridica ed economica: essi possono quindi svilupparsi, nella graduazione aziendale, in funzione della loro rilevanza strategica rispetto alle esigenze aziendali, entro i parametri stabiliti dal contratto (non vi è, a priori, una prevalenza di uno rispetto all'altro)

► Elementi di differenziazione:

- l'incarico di esperto può essere visto come lo sviluppo e il pieno dispiegamento, a seguito della pratica professionale e della formazione complementare (non solo universitaria) delle potenzialità racchiuse all'interno della professione (che ha portato allo sviluppo di una alta professionalità: es. la capacità di utilizzare tecniche e/o strumentazioni particolari, di analizzare/interpretare segni e sintomi per una adeguata risposta assistenziale, di svolgere attività tutoriale, ecc.)
- l'incarico di specialista riguarda gli ambiti di intervento che richiedono il possesso di una preparazione specifica, anche universitaria, per una adeguata soluzione a problemi assistenziali, diagnostici, riabilitativi e preventivi complessi, o per la definizione di procedure/protocolli nell'area professionale di riferimento
- il CCNL differenzia i requisiti di accesso (anche se nella prassi applicativa si possono valutare percorsi selettivi che, ad esempio, consentano di valorizzare il master specialistico anche per il riconoscimento degli incarichi di esperto, oppure che valorizzino l'esperienza pratica nel settore e la formazione regionale anche ai fini del riconoscimento dell'incarico di specialista (oltre al possesso del master)

I prossimi passaggi ...

- ▶ La piena implementazione della disciplina del CCNL relativa agli incarichi professionali delle professioni sanitarie richiede la definizione di alcune ulteriori discipline:
 - ▶ Incarico di **professionista specialista**:
 - ▶ ad oggi l'unico master professionale è quello in cure palliative e terapie del dolore (attivato in applicazione della L. 38/2010); in tale area le aziende potrebbero quindi già prevedere ed assegnare incarichi di specialista;
 - ▶ per gli altri Master il CCNL ha rinviato ad appositi decreti ministeriali (definiti da Min. Salute ed Univ., sentite le regioni) l'individuazione e la disciplina dei master specialistici
 - ▶ L'Osservatorio nazionale sulle professioni sanitarie ha predisposto un documento di proposta (non trasmesso ancora formalmente alle regioni), che prevede circa 90 master, con contenuto che può essere articolato in tre tipologie:
 - ▶ Master trasversali, rivolti a tutte o parte delle p.s., con contenuti prevalentemente organizzativo - gestionali, didattici e di ricerca,
 - ▶ Master interprofessionali, rivolti a due o più professioni, su tematiche cliniche a forte integrazione interprofessionali
 - ▶ Master specialistici di ciascuna professione, che rappresentano lo sviluppo di competenze specialistiche di ciascuna professione

I prossimi passaggi ...

► Incarico di **professionista esperto**:

- La Commissione Salute della Conferenza delle regioni ha attivato un percorso diretto alla condivisione di criteri comuni per l'attivazione dei percorsi formativi regionali; ipotesi di lavoro:
 - ricognizione sugli incarichi attribuiti nelle aziende sanitarie
 - analisi dell'oggetto degli incarichi e loro catalogazione in base alla disciplina del CCNL (distinzione tra incarichi organizzativi e professionali)
 - analisi dei fabbisogni in base alla programmazione sanitaria nazionale (Patto per la salute) e regionale
 - definizione degli ambiti di competenza avanzata, suddivisi in 4 aree (formazione, clinico – assistenziale, clinico – gestionale e ricerca)
 - definizione delle caratteristiche standard del percorso formativo complementare
 - possibile riconoscimento di percorsi formativi pregressi
 - Individuazione dei criteri per l'attribuzione dell'incarico (formazione post base accreditata dalla regione e successive iniziative di aggiornamento, eventuali master e corsi di perfezionamento universitari, esperienza lavorativa nei contesti organizzativi di riferimento, ecc.)



Una valutazione conclusiva: potenzialità e vincoli

- La disciplina del CCNL consente il pieno sviluppo delle potenzialità di valorizzazione e responsabilizzazione del ruolo e delle funzioni delle p.s., secondo il modello delineato dalla L. 43/2006, consentendo l'implementazione di percorsi di carriera orientati anche sul possesso di competenze professionali avanzate
- L'implementazione della nuova disciplina può essere l'occasione per una riprogettazione complessiva del sistema degli incarichi, cogliendo le opportunità delineate dalla nuova articolazione prevista dal CCNL
- L'indennità di incarico è finanziata con le risorse del fondo "Condizioni di lavoro e incarichi" e quindi l'istituzione / graduazione / conferimento dei nuovi incarichi deve avvenire nei limiti delle risorse disponibili del predetto fondo (una parte delle quali è già destinata al finanziamento degli attuali incarichi di PO e Coord.): occorre una chiara visione delle strategie e priorità dello sviluppo organizzativo aziendale, anche in funzione dell'istituzione dei nuovi incarichi di esperto e specialista