

Decreto del Commissario ad Acta
(delibera del Consiglio dei Ministri 21 Marzo 2013)

Oggetto: Nomina di un Commissario *ad acta* per il Centro di Formazione Regionale per la Medicina generale (CeForMeg)

IL COMMISSARIO AD ACTA

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”;

VISTO lo Statuto della Regione Lazio;

VISTA la legge regionale 18 febbraio 2002, n. 6 “*Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale*” e successive modificazioni;

VISTO il regolamento regionale 6 settembre 2002, n. 1 “*Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta regionale*” e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013 con la quale il Presidente della Regione Lazio è stato nominato Commissario ad Acta per la realizzazione degli obiettivi di risanamento finanziario previsti nel piano di rientro dai disavanzi regionali nel settore sanitario;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2013 con la quale il dott. Renato Botti è stato nominato Sub Commissario nell’attuazione del Piano di Rientro dai disavanzi del SSR della Regione Lazio, con il compito di affiancare il Commissario ad Acta nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell’incarico commissariale, ai sensi della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2013;

VISTO l’art. 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni;

VISTO l’art. 1, comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005);

VISTO l’art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007);

VISTO l’art. 13, comma 14 del Patto per la Salute 2010-2012 e l’art. 2 comma 88 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010);

PREMESSO che il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, all’art. 8 prevede che “*Il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell’articolo 4, comma 9, della legge 30 dicembre*

1991, n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale” e che detti accordi debbano prevedere che le attività e le funzioni disciplinate dall'accordo collettivo nazionale siano individuate tra quelle previste nei livelli essenziali di assistenza di cui all'art.1, comma 2, nei limiti delle disponibilità finanziarie complessive del Servizio sanitario nazionale, fatto salvo quanto previsto dalle singole Regioni con riguardo ai livelli di assistenza ed alla relativa copertura economica a carico del bilancio regionale;

PREMESSO, inoltre, che in virtù del d.lgs. n. 502/1992, la Conferenza Stato Regioni nella seduta del 23 marzo 2005 ha sancito l'intesa sulle proposte di accordi collettivi nazionali sulla medicina generale e per la specialistica convenzionata

PREMESSO, altresì, che la Conferenza Stato Regioni nella seduta del 29 luglio 2009 ha sancito l'intesa sull'ipotesi di accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, che modifica il previgente accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005;

CONSIDERATO che tale Accordo nazionale prevede all'art. 20, comma 4, che le Regioni, al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dall'Accordo stesso, sulla base di specifici accordi regionali, possano riconoscere l'attività formativa e di ricerca dei medici di medicina generale, assicurando in tal caso la stessa mediante adeguati modelli organizzativi, nonché la costituzione di appositi Centri Formativi Regionali;

CONSIDERATO che la Regione Lazio, per i fini sopra considerati, ha recepito, con deliberazione della Giunta regionale n. 229 del 21 aprile 2006, l'Accordo integrativo regionale (A.I.R.) per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale siglato dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative, tra le quali rientra anche la Federazione Italiana dei Medici di Medicina Generale (FIMMG);

CONSIDERATO che l'art. 20 del predetto Accordo integrativo regionale (A.I.R.) ha previsto l'istituzione di un Centro di Formazione Regionale per la medicina generale (CeForMeg), con funzioni di programmazione e coordinamento centrale finalizzate alla realizzazione degli obiettivi previsti dall'Accordo Nazionale, allo scopo di orientare e governare centralmente le iniziative formative, individuando altresì i compiti, le funzioni ed il sistema di finanziamento per le attività di formazione;

CONSIDERATO che il Centro, che deve agire in sinergia con le Istituzioni regionali, è costituito da un Consiglio direttivo, i cui componenti sono nominati per quattro anni e possono essere riconfermati per una sola volta, nonché da tre Commissioni permanenti (Formazione universitaria, Formazione specifica e Formazione continua) e da un Ufficio che svolge funzioni amministrative e di segreteria a supporto delle diverse attività del Centro, con la presenza di un funzionario amministrativo in seno al Consiglio e alle tre Commissioni;

CONSIDERATO che la D.G.R. n. 229 del 2006 ha previsto che fosse destinato alla formazione uno specifico fondo pari all'1,5% dello stanziamento regionale per la Medicina Generale 2005-2008 (incrementato del 5% annuo per coprire il recupero inflattivo) e ha determinato anche i compensi e i rimborsi spese per il direttore, per i presidenti e i vari componenti del Consiglio direttivo e delle tre Commissioni;

CONSIDERATO che, in virtù dello stanziamento sopra citato il Centro avrebbe dovuto provvedere a finanziare annualmente le Aziende sanitarie locali, “con modalità da definirsi all'interno di atti normativi specifici”;

TENUTO CONTO che, il Centro regionale non ha mai trovato formale attuazione in conformità a quanto contenuto nell'AIR, ma sono state esclusivamente istituite le Commissioni e gli organi del Centro con i seguenti atti:

- determinazione n. D2001 dell'11 luglio 2006, con cui sono state istituite le Commissioni per la Formazione Universitaria e la Formazione specifica;
- determinazione n. D3604 del 25 ottobre 2006, con cui sono stati individuati i presidenti delle sopra specificate Commissioni;
- determinazione n. D4337 del 29 novembre 2006, che ha istituito la Commissione per la formazione continua;
- determinazione n. D4338 del 29 novembre 2006, istitutiva del Consiglio Direttivo;
- determinazione n. D1710 del 16 maggio 2007, con cui è stato individuato un referente amministrativo in seno al Consiglio Direttivo;
- determinazione n. D1779 del 21 maggio 2007, con cui è stato approvato il regolamento interno del Centro;

TENUTO CONTO, altresì, che la citata determinazione n. D 1779 del 2007, ha fissato le modalità di funzionamento degli organi prevedendo, tra l'altro: che le riunioni ordinarie del Consiglio e delle tre Commissioni siano regolarmente calendarizzate; che le riunioni ordinarie e straordinarie siano ritenute valide solo in presenza di regolare documentazione adottata secondo le disposizioni del regolamento interno;

CONSIDERATO che, per i profili finanziari, sono intervenuti numerosi atti e nello specifico:

- la determinazione n. 3351 del 18 ottobre 2006, con cui è stata impegnata la somma di € 7.232.475,00 sul cap. H11550 a carico del SSR - spesa corrente anno 2006 - con una ripartizione effettuata tra tutte le AA.SS.LL. in proporzione ai medici (MMG) operanti sul territorio alla data del 31.12.2005 (quota pro-capite di € 1.480,55);
- la determinazione n. 1080 del 12.3.2008, con cui si è impegnata la somma di € 1.454.635,00 sul cap. H11702 a carico del SSR, esercizio finanziario corrente 2008, ripartendola sempre tra le AA.SS.LL. e destinata alla formazione continua, ma utilizzata anche per remunerare i componenti del CeForMeg e le attività di tutoraggio;
- la determinazione n. 2336 del 29 luglio 2009, che, in attuazione dell'A.I.R., per i compensi del Consiglio direttivo e delle commissioni formazione MG, ha impegnato la somma di € 1.459.325,00 sul cap. R 21404 – esercizio finanziario 2009;

TENUTO CONTO che solo le determinazioni nn. 1080/2008 e 2336/2009 hanno trovato piena attuazione, mentre la determinazione n. 3351/2006 è stata attuata solo per una somma parziale e in favore delle sole Aziende Sanitarie Locali;

TENUTO CONTO che la Regione Lazio, ai sensi di quanto previsto dall'art.1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dall'art.1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché dell'art. 13, comma 14 del Patto per la Salute 2010-2012 e dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, si trova in regime di piano di rientro dai disavanzi sanitari ed è attualmente sottoposta a regime di Commissariamento;

CONSIDERATO, quindi, che la Regione Lazio si è trovata in una situazione particolare per cui è stato necessario rivedere il sistema sanitario nel complesso ed anche a livello nazionale si è giunti (l. n. 220/2010, art. 1, comma 51) a disporre la sospensione delle esecuzioni per consentire *“l'espletamento delle funzioni istituzionali in situazioni di ripristinato equilibrio finanziario”*;

RICORDATO che gli accordi tra la Regione e i Medici di Medicina Generale operano *“nei limiti delle disponibilità finanziarie complessive del Servizio sanitario nazionale, fatto salvo quanto*

previsto dalle singole Regioni con riguardo ai livelli di assistenza ed alla relativa copertura economica a carico del bilancio regionale”;

CONSIDERATO che il nuovo Accordo Collettivo Nazionale sottoscritto il 27 maggio 2009 ha previsto l'istituzione delle Unità Complesse di cure primarie (UCCP), che rappresentano il modello organizzativo e funzionale delle Aggregazioni Funzionali Territoriali (AFT) e sono costituite da medici convenzionati delle cure primarie e da altri operatori sanitari ed amministrativi;

CONSIDERATO che, pertanto, l'istituzione di tale modello è stata posta alla base di un percorso di riorganizzazione del SSR, come delineato dal Piano Sanitario Regionale, e di una rimodulazione efficace dell'offerta sanitaria, che partisse dal riordino del sistema di erogazione delle cure primarie, garantendo un uso appropriato delle risorse economiche;

TENUTO CONTO che, con atto di pre-intesa del 21 luglio 2009, in attesa della ratifica dell'accordo nazionale del 27 maggio 2009 da parte della Conferenza Stato Regioni, si è inteso modificare in modo sostanziale l'Accordo integrativo regionale di cui alla D.G.R. 229/2006, ai fini, tra l'altro, di tener conto delle sopravvenute esigenze di rientro dal disavanzo sanitario;

CONSIDERATO che tali modifiche erano tese a garantire un uso appropriato delle risorse ed al contempo assicurare l'implementazione della costituzione delle UCP, come risulta, per gli aspetti relativi al finanziamento, dalla relazione sull'Accordo integrativo Regione Lazio 2009 con i medici di medicina generale trasmessa ai competenti Ministeri con nota prot.n. 724 del 10 settembre 2009, da cui si ricava:

- che l'importo di € 2.372.000,00 fosse da distarre dall'originaria destinazione, all'esito della riorganizzazione delle attività di formazione di cui all'art. 20, per essere destinato a copertura di quota parte del finanziamento per la riorganizzazione delle UCP;
- la previsione di un risparmio obbligato pari a € 500.000,00 sul costo annuo sostenuto per il Centro di formazione specifica in medicina generale, pari ad € 1.454.635,00;

TENUTO CONTO che con protocollo d'Intesa del 28 dicembre 2010 tra la Regione Lazio e le OO.SS. dei medici di medicina generale la Regione Lazio si è impegnata:

- *alla chiusura di tutte le pendenze pregresse derivanti dall'applicazione dell'Accordo Collettivo Nazionale e Regionale, ivi compresa la messa a regime delle forme organizzative e associative previste dal Regolamento UCP BUR 14 novembre 2009, a far data dal 15 dicembre 2009, salvo gli esiti dei controlli effettuati dalle ASL a partire di massima dalla mensilità di gennaio 2011, oltre alla corresponsione degli arretrati 2009-2010 con modalità da definirsi entro il mese di aprile 2011;*
- *a corrispondere ai medici Tutors per il tirocinio post laurea quanto loro spettante per gli anni 2008 e 2009, di massima entro il mese di febbraio 2011 e per l'anno 2010 entro la fine del 2011;*

TENUTO CONTO, altresì, che il Decreto del Commissario ad acta n. U0038 del 1° giugno 2011 ha definito la remunerazione spettante ai Medici di medicina generale per la partecipazione alle UCP, rimodulando i tetti previsti nell'AIR;

RILEVATO che è attualmente pendente un contenzioso tra la Regione, il CeForMeg e la FIMMG, promosso dal Direttore del Centro e dalla FIMMG per la condanna dell'Amministrazione regionale al pagamento di importi a titolo di stanziamenti per il Centro (1,5% della spesa corrente dell'anno 2006, oltre rivalutazione per gli anni 2009-2012 compresi) e al pagamento delle somme spettanti agli organi direttivi;

CONSIDERATO che in merito a tale giudizio è stata redatta una dettagliata relazione da parte della struttura competente (prot.n. 105381/DB/27/05 del 10.6.2013) al tempo trasmessa all'Avvocatura regionale;

RILEVATO, altresì, che a prescindere dal merito della controversia pendente in sede giurisdizionale, emergono elementi che mostrano una difficile governabilità del Centro, tra i quali figura il fatto che a tutt'oggi non è dato accertare, attraverso documenti formali in possesso dell'Amministrazione regionale, che le attività siano state svolte secondo le disposizioni dell'Accordo e del successivo regolamento;

TENUTO CONTO che il CeForMeg opera quale articolazione della Regione, è incardinato presso la struttura regionale e che gli organi dello stesso, di durata quadriennale (secondo quanto previsto dal Regolamento), non risultano mai essere stati espressamente confermati, né prorogati dall'amministrazione regionale alla loro scadenza quadriennale;

TENUTO CONTO che l'art. 20 dell'ACN stabilisce che le regioni, soggetti istituzionali principalmente interessati alla corretta ed adeguata formazione dei medici di medicina generale che operano nel SSN, assumono un ruolo di primo piano nel processo di formazione continua dei MMG e che tale processo ha lo scopo di garantirne coerenza ed efficienza;

TENUTO CONTO che il predetto articolo prevede che a tale scopo le Regioni, sulla base degli accordi regionali, assicurano l'attività formativa e di ricerca dei medici di medicina generale mediante adeguati modelli organizzativi, potendo, altresì, dotarsi di appositi Centri Formativi Regionali, con l'obiettivo di:

- a) definire indirizzi e obiettivi generali delle attività di formazione, con funzione di programmazione e coordinamento generale;
- b) formare e/o accreditare i medici di medicina generale che svolgono attività didattica (animatori di formazione, docenti, tutor);
- c) garantire la formazione specifica in medicina generale;
- d) promuovere attività di ricerca e sperimentazione in Medicina generale;
- e) proporre e coordinare le attività di formazione ECM della Regione e delle Aziende Sanitarie rivolte ai medici di medicina generale;

TENUTO CONTO che l'art. 5 dell'Accordo regionale prevede espressamente che la parte normativa, in analogia con l'ACN, ha durata quadriennale e comunque fino alla stipula del nuovo accordo;

TENUTO CONTO che tuttavia, il CeForMeg non ha realizzato gli obiettivi prefigurati nell'AIR: non ha assicurato un'offerta formativa sufficiente a coprire i bisogni di tutti i MMG presenti sul territorio ed omogenea - in termini di impostazione e contenuti - per l'intera quota parte della formazione obbligatoria;

non ha agito in sinergia con le istituzioni regionali che si occupano di formazione universitaria in ambito sanitario, con le diverse articolazioni del SSR e gli organismi regionali di interesse;

non vi è stata alcuna interrelazione tra il Centro e il "Comitato Regionale per la Medicina Generale" (articolo 24 ACN), e "l'Osservatorio Regionale per l'Appropriatezza" (art. 18 dell'AIR), sulla base di strategie condivise, con particolare riferimento al perseguimento dell'appropriatezza assistenziale;

TENUTO CONTO che agli atti regionali non risulta lo svolgimento a cura del Centro delle funzioni di programmazione e coordinamento centrale previsti dall'AIR;

TENUTO CONTO che, inoltre, i costi previsti per la gestione ordinaria del Consiglio Direttivo e le tre Commissioni (Commissione Formazione continua – CFC; Commissione per la formazione Specifica – CFS; Commissione per la formazione Universitaria – CFU) sono divenuti incompatibili con le esigenze regionali e con le logiche del piano di rientro;

TENUTO CONTO che, pertanto, occorre arginare quanto prima il fenomeno che rischia di generare dispendio di risorse pubbliche senza governare il processo di formazione;

TENUTO CONTO che il Patto per la salute sottoscritto il 10 luglio 2014 evidenzia l'esigenza, anche al fine di uniformare su tutto il territorio nazionale le AFT e le UCCP quali uniche forme di aggregazione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, di provvedere alla stipula dei nuovi ACN;

CONSIDERATO, quindi, che occorre creare un nuovo modello organizzativo per una corretta ed adeguata formazione dei medici di medicina generale, che sia conforme al dettato dell'art. 8 del D.Lgs.n.502/92 e s.m.i. e consenta di superare la critica situazione di gestione del settore;

RITENUTO, pertanto, necessario regolamentare diversamente la formazione ed adottare un modello Unico di Centro, i cui organi però possano essere composti da membri che apportino le loro competenze ed esperienze a titolo gratuito ovvero con compensi da rideterminare in sede di nuovi Accordi, alla luce degli obiettivi di contenimento della spesa vincolanti per una Regione soggetta al Piano di Rientro;

RITENUTO necessario, ai fini sopra indicati, procedere alla nomina di un Commissario *ad acta* del CeForMeg;

RITENUTO di affidare al Commissario *ad acta* il compito di valutare la sostenibilità, anche in termini economici, della riorganizzazione complessiva del Centro, ovvero la sua liquidazione, con eventuale coinvolgimento dei MMG;

RITENUTO di affidare al Commissario *ad acta* il compito di provvedere conseguentemente, proponendo al Commissario *ad acta* per la Regione Lazio, ovvero alla Giunta regionale l'adozione degli atti necessari al superamento della precedente gestione;

RITENUTO che dalla data di assunzione delle funzioni da parte del Commissario *ad acta* cessano le funzioni del Consiglio Direttivo e delle Commissioni di Formazione, ove esistenti;

RITENUTO di affidare al Commissario il compito di garantire, nelle more dell'espletamento dell'incarico di riorganizzazione/liquidazione, l'attività di formazione dei MMG in conformità alle previsioni dell'ACN, nelle aree previste: insegnamento universitario, formazione specifica, formazione continua e ricerca clinico-epidemiologica;

RITENUTO di affidare al Commissario *ad acta* ogni funzione di accertamento e controllo, ove necessari, dell'attività espletata dal Centro sin dalla sua costituzione;

RITENUTO che l'incarico possa essere svolto a titolo gratuito e senza oneri finanziari aggiuntivi a carico delle finanze regionali nel termine di 12 mesi dall'assunzione dell'incarico;

CONSIDERATO che dall'assunzione delle relative funzioni, gli atti regionali di regolamentazione del CeForMeg si applicano in quanto compatibili;

Per le motivazioni sin qui indicate

DECRETA

- di nominare la dott.ssa Marinella D'Innocenzo quale Commissario ad acta del Centro di Formazione Regionale per la medicina generale (CeForMeg);
- di affidare al Commissario *ad acta* il compito di valutare la sostenibilità, anche in termini economici, della riorganizzazione complessiva del Centro, ovvero la sua liquidazione, con eventuale coinvolgimento dei MMG;
- di affidare al Commissario *ad acta* il compito di provvedere conseguentemente, proponendo al Commissario *ad acta* per la Regione Lazio, ovvero alla Giunta regionale l'adozione degli atti necessari al superamento della precedente gestione;
- che dalla data di assunzione delle funzioni da parte del Commissario *ad acta* cessano le funzioni del Consiglio Direttivo e delle Commissioni di Formazione, ove esistenti;
- di affidare al Commissario il compito di garantire, nelle more dell'espletamento dell'incarico di riorganizzazione/liquidazione, l'attività di formazione dei MMG in conformità alle previsioni dell'ACN, nelle aree previste: insegnamento universitario, formazione specifica, formazione continua e ricerca clinico-epidemiologica;
- di affidare al Commissario *ad acta* ogni funzione di accertamento e controllo, ove necessari, dell'attività espletata dal Centro sin dalla sua costituzione;
- che l'incarico possa essere svolto a titolo gratuito e senza oneri finanziari aggiuntivi a carico delle finanze regionali nel termine di 12 mesi dall'assunzione dell'incarico;
- che dall'assunzione delle relative funzioni, gli atti regionali di regolamentazione del CeForMeg si applicano in quanto compatibili;

Fatta comunque salva l'adozione di altri eventuali provvedimenti si rendessero necessari o utili.

Avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla sua pubblicazione, ovvero ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni dalla sua pubblicazione.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio.

Nicola Zingaretti

