



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

Data **06 NOV 2015** | Protocollo n° **452105** | Class.: **C.101** Prat. Fasc. | Allegati

Oggetto: **Chiarimenti in materia di orario giornaliero e di riposi. D.Lgs. 66/2003.**

Ai Sigg.ri Direttori Generali
delle Aziende UU.LL.SS.SS.
del Veneto

Al Signor Direttore Generale
dell'Azienda Ospedaliera di
PADOVA

Al Signor Direttore Generale
dell'Azienda Ospedaliera Universitaria
Integrata di
VERONA

Al Signor Direttore Sanitario
dell'Istituto Oncologico Veneto
PADOVA

Ai Sigg.ri Presidenti dei Collegi Sindacali
delle Aziende UU.LL.SS.SS.
del Veneto

Al Signor Presidente
del Collegio Sindacale
dell'Azienda Ospedaliera
PADOVA

Al Signor Presidente
del Collegio Sindacale
dell'Azienda Ospedaliera Universitaria
Integrata di
VERONA

Al Signor Presidente
del Collegio Sindacale
dell'Istituto Oncologico Veneto
PADOVA

e., p.c. All'Assessore alla Sanità
e Programmazione Socio-sanitaria
Luca Coletto

SEDE

Area Sanità e Sociale
Palazzo Molin – S. Polo, 2513 – 30123 Venezia
PEC: area.sanitasociale@pec.regione.veneto.it



Con nota prot. n. 301283 del 22 luglio 2015, indirizzata a codeste amministrazioni, lo scrivente ricordava che l'articolo 14, comma 1, della L. 30 ottobre 2014, n. 161, pubblicata nella G.U. n. 261 del 10 novembre 2014 ed entrata in vigore il 25 novembre 2014, ha disposto l'abrogazione, con decorrenza 25 novembre 2015, delle norme contenute nel comma 6 bis dell'articolo 17 del D.Lgs. 8 aprile 2003, n. 66 e nell'articolo 41, comma 13, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133, che stabilivano la disapplicazione nei confronti del personale del ruolo sanitario del Servizio Sanitario Nazionale delle disposizioni di cui agli articoli 4 e 7 del D.Lgs. 66/2003, in materia di durata massima dell'orario di lavoro e di riposo giornaliero.

Con la stessa nota si invitavano le aziende che avessero stipulato accordi integrativi aziendali e/o assunto provvedimenti che prevedano una disciplina dei riposi e dell'orario di lavoro difforme da quella prevista dagli articoli 4 e 7 del D.Lgs. 66/2003 ad adottare tutte le misure organizzative idonee a garantire il funzionamento dei servizi e l'erogazione delle prestazioni assistenziali, invitando nel contempo le SS.LL. a segnalare, con la massima tempestività, in funzione anche dell'eventuale adozione dei provvedimenti regionali previsti dal comma 2 dell'articolo 14 della L. 161/2014, possibili criticità derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'articolo citato. Va peraltro sottolineato che Regioni e Province autonome, e conseguentemente anche le aziende ed enti del SSN, devono far fronte alle esigenze determinate dall'applicazione della normativa senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

In relazione alla predetta richiesta dello scrivente sono pervenute a questi uffici alcune note (generalmente intempestive sia rispetto alla data di entrata in vigore della L. 161/2014 che alla data di adozione dalla citata nota regionale) ove sono state evidenziate difficoltà di ordine organizzativo e strutturale che non consentirebbero di garantire ai lavoratori le undici ore di riposo consecutivo nell'arco delle ventiquattro ore e, in alcuni casi riferiti essenzialmente alla dirigenza medica, anche ad assicurare la durata massima settimanale di quarantotto ore dell'orario di lavoro. Peraltro è stato sottolineato che le anzidette difficoltà potrebbero acuirsi o ridursi a seconda dell'interpretazione di alcune disposizioni del D.lgs. 66/2003 o dell'estensione di alcuni concetti dallo stesso enunciati.

In particolare è stato chiesto a questa amministrazione di chiarire :

- a) se ai fini del computo delle undici ore di riposo e delle quarantotto ore di orario massimo settimanale l'attività prestata in regime di libera professione vada computata all'interno dell'orario di lavoro e se debba distinguersi tra le varie tipologie di attività libero professionale;
- b) se in caso di assenza improvvisa che non consenta il rispetto del riposo giornaliero di cui all'articolo 7 del D.Lgs. 66/2003 il periodo di riposo non fruito possa essere portato ad incremento di quello settimanale di cui all'articolo 9 dello stesso decreto;



- c) se sia possibile interagire con il Servizio di Vigilanza sul Sistema Socio - Sanitario al fine di valutare la possibilità di deroghe nei casi in cui per necessità di servizio non si possa rispettare il limite minimo di undici ore del riposo giornaliero;
- d) quale sia l'arco temporale di ventiquattro ore su cui calcolare il riposo;
- e) come vada inteso l'articolo 7, comma 1, secondo periodo del D.Lgs. 66/2003, secondo cui *“il riposo giornaliero deve essere fruito in modo consecutivo fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità”* ed in particolare:
- se le ore di pronta disponibilità debbano essere considerate lavorative;
 - in caso di risposta negativa, se l'attività prestata dal personale in pronta disponibilità a seguito di chiamata interrompa o sospenda la consecutività del riposo giornaliero;
 - quali siano i periodi di lavoro frazionati;
- f) se la contrattazione collettiva, attraverso la quale il D.Lgs. 66/2003 consente di derogare ad alcune sue disposizioni, sia quella nazionale ovvero quella aziendale;
- g) se i turni di guardia rientrino o meno nell'attività lavorativa;
- h) quale sia il limite massimo della prestazione lavorativa giornaliera.

Alcune Aziende, in rapporto alle criticità evidenziate, chiedono anche di essere autorizzate a disporre acquisizioni di personale del ruolo sanitario, eventualmente anche oltre il turn over, senza attendere la preventiva valutazione positiva di questa Direzione in merito alla programmazione trimestrale del fabbisogno.

Altre aziende, poi, sollecitano lo scrivente o la Sezione Controlli Governo e Personale SSR a dare riscontro ai predetti quesiti entro il 25 novembre p.v , data di entrata in vigore delle disposizioni dell'articolo 14, comma 1, della L. 161/2014.

Sulle questioni sollevate corre l'obbligo di rappresentare quanto segue.



Con riferimento alla riconducibilità o meno dei periodi di attività resi in regime di libera professione all'interno dell'orario di lavoro, essendo la materia regolata da norme nazionali, si ritiene che sia *in primis* legittimato ad esprimersi al riguardo il legislatore statale, la contrattazione collettiva nazionale o i soggetti istituzionalmente competenti per materia (in primis il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali). Si ritiene solo di poter affermare, al di là di ogni ragionevole dubbio, che le prestazioni richieste dalle aziende allo scopo di ridurre le liste di attesa o di acquisire prestazioni aggiuntive, ex articolo 55, comma 2 dei CC.CC.NN.LL. delle aree dirigenziali dell'8.06.2000, debbano essere considerate ai fini del computo della durata massima dell'orario di lavoro e del riposo giornaliero, in quanto, se pur formalmente di natura libero professionale, tali prestazioni, oltre ad essere strettamente correlate alle funzioni istituzionali dell'ente e ad essere poste a carico del SSN, costituiscono, nella sostanza, una prosecuzione della normale attività dei dirigenti medici e sanitari interessati. Analoghe considerazioni possono essere fatte per le prestazioni serali e festive di cui alla D.G.R. 2691 del 29 dicembre 2014 e per le prestazioni aggiuntive richieste agli infermieri ed ai tecnici sanitari di radiologia medica ex L. 1/2002.

Per le medesime ragioni di cui sopra non è possibile fornire delucidazioni in relazione alla richiesta di chiarimenti riportata ai precedenti punto b) e c). In particolare, in ordine a quest'ultimo quesito (formulato dalle aziende della provincia di Vicenza), si ricorda che il Servizio di vigilanza sul sistema socio - sanitario non ha tra i propri compiti istituzionali quello di fornire supporto tecnico o di altra natura agli enti del SSR, né è legittimato in quanto struttura della Regione Veneto a stabilire deroghe alla normativa nazionale in materia di riposi. Tale richiesta appare, pertanto, del tutto incongrua.

Si esprime, inoltre, una certa sorpresa in merito ai contenuti di alcune delle richieste di chiarimenti, atteso che evidenziano la sussistenza di problematiche che, seppure rese più acute dall'abrogazione delle richiamate deroghe, erano sicuramente presenti anche in precedenza. Peraltro, a buona parte delle questioni sollevate avevano già dato risposta la circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 8/2005 e alcune note ed interPELLI facilmente rintracciabili anche attraverso una semplice ricerca *on line*.

Di seguito, pertanto ci si limiterà essenzialmente a ricordare quanto già chiarito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e da talune sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Arco temporale su cui calcolare il riposo

La circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8/2005 ha specificato che le undici ore di riposo consecutivo ogni 24 ore vanno calcolate "*dall'ora di inizio della prestazione lavorativa*". Ne consegue che il riposo può intercorrere anche tra periodi lavorativi svolti in giornate diverse.



Incidenza sul computo del riposo dei turni di pronta disponibilità e dell'orario frazionato

Il periodo di reperibilità dei dipendenti non è conteggiabile nell'orario di lavoro in quanto, come evidenziato dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 9 settembre 2003 (c.d. sentenza *Jaeger*, che richiama in gran parte quanto già enunciato della c.d. sentenza *Simap*), elementi caratteristici della nozione "orario di lavoro" sono la presenza fisica nel luogo indicato dal datore di lavoro e l'esercizio delle funzioni proprie del lavoratore interessato, elementi non rinvenibili nella c.d. pronta disponibilità passiva.

Diversamente si porrebbe la questione nei casi di pronte disponibilità "anomale" ove il lavoratore è fisicamente presente nel luogo di lavoro ed è immediatamente a disposizione del datore di lavoro per lo svolgimento della sua opera. In questi casi, secondo quanto chiarito dalla surrichiamata sentenza *Jaeger*, devono invece ritenersi sussistenti gli elementi caratterizzanti l'orario di lavoro.

È di immediata evidenza, invece, che devono considerarsi rientranti nell'orario di lavoro le prestazioni effettuate a seguito di chiamata. Le stesse prestazioni, peraltro, sospendono e non interrompono il periodo di riposo, attesa la deroga all'obbligo della sua consecutività che il secondo periodo dell'articolo 7, comma 1, prevede per le attività caratterizzate da regimi di reperibilità. Pertanto, al termine della prestazione lavorativa resa, non si dovrà riconoscere un altro periodo completo di riposo, bensì un numero di ore che, sommate a quelle fruite precedentemente alla chiamata, consentano il completamento delle undici ore di riposo complessivo.

Anche il riposo correlato al lavoro frazionato, ai sensi della predetta previsione legislativa, non deve essere fruito in modo consecutivo e, secondo quanto chiarito dalla circolare del Ministero del Lavoro 8/2005, "sarà la contrattazione collettiva a disciplinare le più opportune modalità di fruizione del riposo giornaliero". Naturalmente perché si possa parlare di orario frazionato vi deve essere un adeguato intervallo tra i due (o più) periodi lavorativi, comunque, di durata superiore alle due ore considerato che, come precisato dalla stessa circolare ministeriale, le pause di lavoro possono raggiungere tale durata.

Deroghe al D.Lgs. 66/2003 da parte della contrattazione collettiva

Il D.Lgs. 66/2003 attribuisce in più occasioni alla contrattazione collettiva il potere di prevedere prescrizioni attuative ovvero deroghe a disposizioni contenute nello stesso decreto (si vedano gli artt 3, comma 2, 4, comma 4; 8, comma 2; 5, comma 2; 9, comma 2, lett. d); 10, comma 3; 11, comma 2; 13, comma 1; 17, comma 1). Al riguardo si evidenzia che l'articolo 17, comma 1 del decreto in commento consente deroghe alle disposizioni di cui agli articoli 7, 8, 12 e 13, in materia, rispettivamente, di riposo giornaliero, pause, modalità di organizzazione del lavoro notturno e durata del lavoro notturno, esclusivamente alla contrattazione collettiva nazionale (in realtà l'articolo 13 consente anche alla contrattazione integrativa di prevedere deroghe al periodo di 24 ore su cui calcolare il limite di otto ore dell'orario di lavoro dei lavoratori notturni). Ne consegue che in tutti gli altri casi "il rinvio alla contrattazione collettiva deve intendersi come rinvio a tutti i possibili livelli di contrattazione



collettiva” (v. punto 2 della circolare ministeriale 8/2005). In particolare, con riferimento alla durata massima settimanale dell’orario di lavoro di cui all’articolo 4, la contrattazione integrativa potrà elevare da quattro mesi a sei o a dodici mesi il periodo di riferimento per il calcolo della durata massima settimanale di quarantotto ore dell’orario di lavoro.

Turni di guardia

I turni di guardia devono considerarsi a tutti gli effetti periodi lavorativi. Infatti, come precisato dalle surrichiamate sentenze *Jaeger* e *Simap*, elementi caratteristici della nozione “orario di lavoro” ai sensi della normativa comunitaria sono per il lavoratore da un lato la presenza fisica nel luogo indicato dal datore di lavoro e dall’altro il suo obbligo di tenersi a disposizione di quest’ultimo per l’esercizio delle proprie funzioni, elementi entrambi rinvenibili nel servizio di guardia. La sentenza *Jaeger* precisa altresì che si è in presenza di “orario di lavoro” anche se “*il datore di lavoro mette a disposizione del medico una stanza in cui quest’ultimo può riposare quando non è richiesto il suo intervento professionale*”.

Limite massimo della prestazione lavorativa giornaliera

La durata massima della prestazione lavorativa giornaliera si ricava in negativo, quale differenza tra la giornata di 24 ore e le undici ore di riposo obbligatorio di cui all’articolo 7 del D.Lgs. 66/2003. Al risultato così ottenuto vanno detratti i 10 minuti di pausa obbligatoria minima di cui al successivo articolo 8 dello stesso decreto. Pertanto la durata massima dell’orario lavorativo giornaliero è pari a dodici ore e cinquanta minuti.

Sulle altre problematiche si è in attesa di indicazioni e chiarimenti dai soggetti istituzionalmente competenti che questa Amministrazione ha in più occasioni e in più sedi richiesto.

Premesso quanto sopra, in considerazione delle difficoltà che le disposizioni introdotte dall’articolo 14 della L. 161/2014 determinano, soprattutto ai fini del rispetto della durata del riposo giornaliero, si autorizzano fin d’ora le aziende in indirizzo ad assumere autonomamente, a tempo indeterminato, **nei limiti del turn over riferito alle cessazioni intervenute dal 1° luglio 2015 al 30 giugno 2016**, senza necessità di ulteriori richieste, il personale di tutti i profili del Comparto del ruolo sanitario e tutti gli operatori socio sanitari e gli operatori tecnici autisti di ambulanze. Le assunzioni potranno essere disposte anche a tempo determinato sino alla definitiva copertura dei posti.

Le aziende, **in relazione alle assenze per maternità, malattie lunghe e aspettative a vario titolo**, intervenute nel predetto arco temporale, potranno altresì disporre assunzioni dell’anzidetto personale a titolo di supplenza.



Si ricorda che per favorire le assunzioni di personale, codeste amministrazioni, come già stabilito dalla D.G.R. n. 2846 del 29 dicembre 2014 e ribadito dalla nota dello scrivente prot. n. 180580 del 29 aprile 2015, sono tenute a favorire le istanze di utilizzo delle graduatorie concorsuali da parte di altri enti del SSR, ai sensi dell'art. 3, comma 61, della L. 24 dicembre 2003, n. 350. Eventuali rifiuti delle predette istanze sono ammissibili, come precisato nella richiamata nota prot. 180580/2015, solo nelle ipotesi in cui si intendano effettuare assunzioni connesse alla programmazione del proprio fabbisogno di personale e correlate a vacanze di organico esistenti o all'imminente cessazione di personale in servizio.

Tutte le assunzioni di cui sopra dovranno, comunque, essere disposte nei limiti dei tetti di spesa per il personale stabiliti dall'amministrazione regionale.

Le assunzioni del personale dirigenziale medico, veterinario e sanitario, in considerazione della sua specificità, dovranno invece, continuare ad essere inserite all'interno dei piani assunzioni trimestrali e saranno subordinate all'autorizzazione della scrivente Area.

A maggior ragione dovranno essere autorizzate le assunzioni *extra turn over* di tutti i profili del ruolo sanitario (le assunzioni di personale extra turn over del personale dei ruoli PTA, ad eccezione degli OSS e degli autisti di ambulanza, non sono comunque ipotizzabili, essendo eccezionali, per lo stesso personale, ai sensi delle disposizioni della Giunta Regionale, anche le assunzioni all'interno del turn over).

Peraltro, per essere prese in considerazione, le predette richieste, quando motivate dall'obbligo di dare applicazione al disposto dell'art. 14, co.1, Legge 161/2014 dovranno essere supportate da opportune motivazioni nonchè dall'indicazione delle misure strutturali adottate per garantire il funzionamento dei servizi e l'erogazione delle prestazioni assistenziali.

In particolare dovrà essere rappresentata e dimostrata in un'apposita relazione del Direttore Sanitario l'impossibilità di ovviare alle rappresentate criticità operando:

- a) procedure di mobilità interna;
- b) l'adeguamento dei turni e dei piani di lavoro sia in funzione dell'applicazione delle schede di dotazione ospedaliera di cui alla DGRV n. 2122/2013 sia avvalendosi della possibilità di operare razionalizzazioni, anche consistenti nella riduzione della presenza del personale medico al mattino, ferma restando la garanzia dell'assistenza all'utenza;
- c) l'attivazione della guardia interdivisionale o per area omogenea, laddove non è prescritta la guardia medica di unità operativa ai sensi dell'allegato 2 al CCNL del 3.11.2005;
- d) laddove l'azienda disponga di due o più presidi ospedalieri, la concentrazione di determinate attività presso un'unica sede.



REGIONE DEL VENETO

giunta regionale

Qualora nelle more dell'autorizzazione regionale, accertata l'impossibilità di operare qualsivoglia misura organizzativa alternativa, si rendesse comunque indispensabile l'acquisizione di ulteriori risorse umane in relazione al concreto rischio di interruzione di pubblico servizio ai sensi delle previsioni degli artt. 331 e 340 Codice Penale, **le SS.LL., nell'ambito della propria esclusiva competenza amministrativa e contabile**, potranno esercitare il loro diritto/dovere di assumere dirigenti medici e sanitari, nonché personale del Comparto del ruolo sanitario (oltre ad O.S.S e ad autisti di ambulanze). Tali assunzioni dovranno essere disposte a tempo determinato, per un massimo di mesi 6, con rapporto di dipendenza ove siano utilizzabili valide graduatorie di concorso e/o avviso e con recupero del maggior costo che si prevede di sostenere entro i termini temporali richiamati dalla DGRV n. 2846/2014.

E' appena il caso di aggiungere che anche le predette assunzioni *extra turn over* (sia quelle effettuate a seguito di autorizzazione regionale, che quelle provvisoriamente disposte per pericolo di interruzione di pubblico servizio), tenuto conto del richiamo operato dall'articolo 14 della L. 161/2014 all'obbligo di garantire l'invarianza di spesa, **dovranno rispettare i tetti di spesa in materia di personale annualmente stabiliti.**

L'Area Sanità e Sociale si riserva fin d'ora di valutare caso per caso la sussistenza dei presupposti che giustificano le predette assunzioni, anche attraverso apposite verifiche presso le strutture interessate e, in caso di riscontro negativo, di effettuare le doverose segnalazioni agli organi competenti.

Distinti saluti.

Il Direttore Generale
dell'Area Sanità e Sociale
Dr. Domenico Mantovan

Sezione Controlli Governo e Personale SSR
Direttore: Dott. Claudio Costa
Settore Personale SSR
Dirigente: Avv. Franco Botteon
Referente Dott. Giorgio Rizzardi
tel. 041/2793480
mail: giorgio.rizzardi@regione.veneto.it - controlligovernopersonaleSSR@regione.veneto.it

Area Sanità e Sociale
Palazzo Molin – S. Polo, 2513 – 30123 Venezia
PEC: area.sanitasociale@pec.regione.veneto.it