

G. Frigeri

Il Medico Competente operativo nell'ambito di strutture convenzionate con il Datore di Lavoro (D.Lgs. 81/08, art. 39 comma 2 lettera a): implicazioni professionali, organizzative, giuridiche e medico legali

Euronorma, Piazza della Pace 5, 43038 Sala Baganza (PR)

RIASSUNTO. Il D.Lgs. 81/08 prevede la possibilità che il Medico Competente operi anche come dipendente o collaboratore di un struttura privata convenzionata con l'imprenditore per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria. Vengono qui esaminate le tipologie di strutture private che attualmente garantiscono tale possibilità. Sono prese in considerazione le implicazioni di tale scelta, dal punto di vista delle Aziende, del Medico Competente e dell'Organo di Vigilanza.

Parole chiave: medico competente, struttura convenzionata, sorveglianza sanitaria.

ABSTRACT. *THE OCCUPATIONAL DOCTOR WORKING IN PRIVATE SERVICES APPOINTED BY THE EMPLOYER FOR MEDICAL SURVEILLANCE (LAW DECREE 81/08, ARTICLE 39 PARAGRAPH 2 LETTER A): PROFESSIONAL, ORGANISATIONAL, JURIDICAL AND FORENSIC IMPLICATIONS.* The Italian Health and Safety Law (D.Lgs.vo 81/08) allows the Employer to commit to a private H&S Service the execution of the medical surveillance, being the Occupational Doctor ("Medico Competente") an Employee or Collaborator of the Service itself rather than a "freelancer" Professional. The implications of such a choice are discussed, taking in account the point of view of the Employer, the Occupational Doctor and the Control Authority.

Key words: occupational health physician, conventional structure, health surveillance.

Introduzione

L'attività del Medico Competente, secondo quanto previsto dall'art. 39 comma 2 lettera a del D.Lgs. 81/08, può svolgersi secondo le seguenti modalità:

- a) dipendente o collaboratore¹ di una struttura esterna pubblica o privata, convenzionata con l'imprenditore;
- b) libero professionista;
- c) dipendente del datore di lavoro.

Il Medico Competente che opera nell'ambito di una struttura convenzionata con il Datore di Lavoro rappresenta, come si vede, la prima opzione.

In Italia, al contrario degli altri Paesi dell'UE, ha tuttavia finora prevalso la figura del Medico Competente libero professionista, anche se nel settore sanitario pubblico e, raramente, in quello privato, compare anche la figura del Medico Competente dipendente della struttura stessa.

Nel settore privato sono le Associazioni Imprenditoriali, soprattutto degli Artigiani, che hanno maggiormente utilizzato la modalità prevista dal comma 2 lettera a dell'art. 39. Sono tuttavia in aumento le singole Aziende (e recentemente anche le Pubbliche Amministrazioni) che si affidano, per l'esecuzione della Sorveglianza Sanitaria, a strutture private anche mediante l'indizione di gare d'appalto basate a volte solo sul prezzo inferiore, ma sempre più spesso sull'offerta economica più vantaggiosa, intesa come combinazione di qualità del servizio e prezzo.

Alcuni settori del mondo libero professionale temono questa trasformazione, arrivando a volte ad accusare le strutture private di "sfruttamento", e concorrenza sleale, attraverso la riduzione delle tariffe a livelli tali da non garantire, a parere dei più critici, un sufficiente livello di qualità delle prestazioni professionali.

Gli stessi organi di vigilanza preferiscono in generale avere come interlocutori diretti i singoli Medici Competenti, piuttosto che "trattare" con strutture con una propria identità aziendale, una propria organizzazione interna, propri protocolli operativi.

¹ L'inserimento, nel D.Lgs. 81/08, del termine "collaboratore" in aggiunta al termine "dipendente" rende non più applicabile la nota del Ministero del Lavoro n.3148 del 22/12/2005 in risposta ad una istanza di interpello inoltrata dalla Associazione del Commercio e del Turismo di Forlì.

Scopo di questo intervento è discutere le implicazioni e le opportunità, derivanti:

- a) per un'Azienda, dalla scelta di avvalersi di una struttura per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria per i propri lavoratori;
- b) per il singolo Medico Competente, di scegliere di operare in un struttura piuttosto che come libero professionista "puro", tenendo presente anche il punto di vista dell'Organo di Vigilanza.

Discussione

È bene precisare innanzitutto cosa si intende per "struttura", specificando che questo intervento tratta solo delle strutture private.

Chi intende convenzionarsi con una struttura privata per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria, può operare le seguenti scelte:

- 1) Optare per un poliambulatorio specialistico in cui, tra gli altri, operano anche Medici Specialisti in Medicina del Lavoro;
- 2) Convenzionarsi con uno studio specializzato in prestazioni di sicurezza sul lavoro, a sua volta convenzionato con Medici Competenti cui "passa" le Aziende;
- 3) Scegliere uno studio medico associato composto da soli Medici Competenti;
- 4) Indirizzarsi ad una struttura privata specializzata in sicurezza e medicina del lavoro, con Medici Competenti dipendenti o collaboratori.

Nel caso dell'opzione n. 3 (studio associato) non si può realmente parlare di "struttura": si tratta di liberi professionisti associati, che mettono in comune gli aspetti logistici, tecnici ed amministrativi, ma continuano ad operare come liberi professionisti. Peraltro non sono da sottovalutare le maggiori opportunità di confronto continuo e scambio di esperienze, e quindi di crescita professionale, rispetto al libero professionista "solitario".

Nella opzione n. 1 (Poliambulatorio specialistico) le strutture, tra le offerte prestazionali, comprendono anche la medicina del lavoro e la connessa attività di Medico Competente.

Il Medico Competente nel Poliambulatorio, come gli altri specialisti, presta la propria opera individualmente, percependo un compenso che normalmente si attesta tra il 60% e il 70% del costo tariffario praticato all'Azienda cliente. La stipula delle convenzioni con le Aziende è assicurata dal Poliambulatorio, che garantisce anche gli aspetti organizzativi. Normalmente nel compenso percepito dal medico sono compresi anche i compiti diversi dalle visite mediche: protocolli, sopralluoghi, relazioni, informazione e formazione dei lavoratori, ecc. La struttura esegue direttamente gli esami strumentali previsti dai protocolli, e le eventuali altre visite specialistiche.

Il Medico Competente opera in assoluta autonomia (intesa anche nel senso limitativo di "solitudine"), e la Direzione Sanitaria della struttura garantisce al massimo un controllo sulla organizzazione complessiva, non avendo alcun ruolo di "supporto" metodologico o professionale nei confronti del Medico Competente stesso, salvo il raro

caso in cui il Direttore Sanitario provenga dall'area della Prevenzione.

Il vantaggio per una Azienda nel rivolgersi ad un Poliambulatorio è quello di "trattare" da Azienda ad Azienda sulle modalità organizzative e sulle tariffe, e di far effettuare nella stessa struttura gli eventuali esami strumentali e visite specialistiche, con risparmio di tempo.

L'Azienda ha quindi due interlocutori distinti: sul piano amministrativo ed economico la struttura; sul piano degli adempimenti legislativi il solo Medico Competente.

L'Organo di Vigilanza ha invece come unico interlocutore il Medico Competente, essendo il Poliambulatorio di fatto un semplice "contenitore strutturale".

Nella opzione n. 2 troviamo strutture di natura per lo più tecnico-ambientale, titolari di rapporti con Aziende o Associazioni imprenditoriali da un lato, e con liberi professionisti dall'altro, cui affidano di volta in volta la sorveglianza sanitaria delle singole Aziende.

Il titolare del rapporto con le Aziende è la struttura. Per gli aspetti invece di natura formale inerenti i compiti del Medico Competente, i singoli Professionisti operano in modo autonomo l'uno dall'altro e rispetto alla struttura stessa, che funge essenzialmente da "procuratore di attività". La struttura indica all'Azienda il nominativo del Medico Competente da incaricare e, di norma, si riserva la facoltà di poter indicare un diverso nominativo, con obbligo delle Aziende di adeguarsi. In molti contratti è prevista anche l'opzione opposta: l'obbligo della Struttura di cambiare il Medico Competente su richiesta dell'Azienda.

Sul piano economico la struttura addebita alle Aziende Clienti il costo del servizio, mentre il Medico Competente imputa alla struttura l'importo delle proprie competenze che, generalmente, prevedono un compenso inferiore per singola prestazione rispetto ai costi addebitati alle Aziende dalla struttura di riferimento, a copertura del ruolo di intermediazione svolto dalla struttura stessa.

Sul piano della attività professionale il Medico Competente agisce in proprio, senza connessione con l'attività della struttura. Raramente è chiamato a partecipare attivamente alla valutazione dei rischi ed alla redazione del documento e, fatta eccezione per la riunione periodica, i suoi rapporti con la struttura "committente" rimangono di natura essenzialmente economica. Nella generalità dei casi non vi è l'opportunità sistematica di un confronto con gli altri Medici operanti per la stessa struttura.

Dal punto di vista dell'Organo di vigilanza, nulla sostanzialmente cambia rispetto all'interlocutore libero professionista "puro".

L'opzione 4 (struttura privata specializzata in medicina del lavoro, con Medici Competenti dipendenti o collaboratori), è ancora relativamente poco diffusa in Italia (mentre rappresenta la forma di servizio prevalente nella maggioranza dei Paesi dell'Unione Europea, in particolare della "Vecchia Europa"). Si tratta di strutture quasi sempre "miste", di medicina del lavoro e sicurezza sul lavoro, che di norma operano in collaborazione soprattutto nel caso, sempre più frequente, in cui le Aziende Clienti si affidano alla struttura stessa per tutti gli adempimenti connessi al rispetto delle norme.

Strutture di questo tipo hanno una propria direzione sanitaria rappresentata da Medici Specialisti in Medicina del Lavoro con esperienza professionale e organizzativa che, a differenza del Poliambulatorio, e ferma restando l'autonomia tecnico professionale dei singoli Medici Competenti nell'ambito della propria attività professionale, assicura l'uniformità degli indirizzi, dei protocolli sanitari, della formazione e dell'aggiornamento, gestendo anche direttamente il personale sanitario non medico (infermieri professionali, assistenti sanitari, tecnici audiometristi, tecnici di fisiopatologia respiratoria ecc.) e garantendo il corretto utilizzo delle risorse tecniche, strumentali e professionali.

Pur potendo fornire anche prestazioni "separate" (tecniche e sanitarie), di norma strutture di questo tipo operano per le Aziende Clienti secondo una modalità "full service": l'Azienda affida cioè in toto alla struttura l'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalla legge, dalla valutazione dei rischi, alla sorveglianza sanitaria, la formazione dei lavoratori.

I contratti spesso prevedono la delega al Direttore Sanitario della Struttura della nomina del Medico Competente, o dei Medici Competenti, sulla base degli articoli 16, 17 e 39 del D.Lgs. 81/08. Nel caso di nomina di più Medici Competenti, è il Direttore Sanitario che assume di norma l'incarico di Medico Coordinatore, figura obbligatoria quando siano nominati più Medici Competenti².

I Medici Competenti che operano in tali strutture sono dipendenti o collaboratori; in quest'ultimo caso hanno quasi sempre un rapporto di esclusiva.

Il rapporto di tipo economico dei Medici Competenti con la struttura, quando non sono dipendenti, normalmente prevede un compenso per ogni tipologia di prestazione (visite, esami strumentali se effettuati direttamente, sopralluoghi, relazioni sanitarie, attività di formazione ecc.). Sia i Medici Competenti a contratto di collaborazione che, ovviamente, i dipendenti, operano nella struttura per la totalità o comunque la maggior parte del proprio tempo lavorativo, potendo la struttura garantire volumi di attività sufficientemente adeguati.

L'attività di tipo organizzativo e amministrativo è garantita dalla struttura, al pari del Poliambulatorio. A differenza di quest'ultimo, essendo la struttura "dedicata", sono previste riunioni periodiche di equipe sanitaria, discussioni sui protocolli operativi e sui casi più significativi, iniziative interne di formazione e aggiornamento.

Una delle caratteristiche più interessanti sul piano professionale è rappresentata dal fatto che quando l'Azienda cliente è seguita "full service", il Medico Competente e l'RSPP (insieme al restante personale tecnico) lavorano effettivamente "fianco a fianco" nella valutazione dei rischi, nella redazione del documento, nella formazione e nella risoluzione dei casi difficili (come ad esempio le idoneità complesse) e i Medici Competenti con minore esperienza sul campo (ad esempio i neospecialisti) possono

trovare costante supporto sia nella Direzione Sanitaria che nei Colleghi più esperti.

Lavorare in una organizzazione di questo tipo comporta anche vincoli: di tipo organizzativo (orari, disponibilità delle risorse professionali, tecniche, strumentali) e metodologico (rispetto di criteri, direttive e protocolli generali, con necessità di motivare eventuali scostamenti). La struttura si muove, al pari dei Poliambulatori, con logiche di tipo aziendale, e i contratti stipulati con le Aziende clienti tengono conto prevalentemente del valore complessivo del contratto, potendo in tal modo offrire condizioni economiche più vantaggiose per le Aziende, soprattutto per grandi volumi di attività, rispetto ai singoli liberi professionisti, che d'altra parte non sarebbero sempre in grado di garantire la stessa tipologia di prestazioni in termini di globalità e "continuità assistenziale", fattori sempre più richiesti soprattutto dalle Aziende medio grandi, ma anche dalle Associazioni degli Imprenditori.

Dal punto di vista dell'Organo di Vigilanza, confrontarsi con una struttura dotata di una propria specificità tecnico professionale, una Direzione Sanitaria (spesso rappresentata da ex Dirigenti Sanitari di Medicina del Lavoro del Servizio Pubblico) e quindi una riconosciuta autorevolezza, può essere certamente più impegnativo che "trattare" con i singoli Medici Competenti, ed infatti molti che si ostinano a ritenere di dover interloquire sempre e comunque solo col singolo Medico. La motivazione addotta dagli O.d.V. è che, comunque, la responsabilità penale è solo personale, ma anche questa considerazione non è completamente esaustiva della nuova situazione: da un lato occorre infatti tenere presenti le implicazioni derivanti dal D.Lgs. 231/01 relativamente alla responsabilità delle persone giuridiche, e dall'altro occorre considerare, come ha chiarito il Procuratore Guariniello nel verbale del 12 aprile 2010 della Procura di Torino (redatto e pubblicato a seguito dell'incontro della Procura con gli operatori ASL in merito al raccordo e alle interpretazioni delle norme del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro) che "nel caso di nomina di più medici competenti (come accade sovente nelle strutture specializzate, ndr) esiste una responsabilità concorrente in relazione agli obblighi definiti dalla norma".

Ma il compito del Medico Competente, e anche dell'Organo di Vigilanza, è primariamente di natura preventiva: per questo è utile cogliere le occasioni di crescita e di miglioramento della qualità per tutti insite nel confronto non solo con il singolo Medico Competente, ma anche con la Struttura in quanto tale.

Conclusioni

La scelta da parte di una Azienda di avvalersi, per l'esecuzione della sorveglianza sanitaria, direttamente di Medici Competenti liberi professionisti, ovvero di ri-

² Si ricordi, a questo proposito la sentenza del TAR Abruzzo, Sez. staccata di Pescara, del 21 giugno 2010: la Sezione ritiene che "la norma in questione (l'art. 39 c. 6, D.Lgs. 81/08, ndr), dopo aver previsto la possibilità di nominare più medici, ha in aggiunto disposto che, tutte le volte in cui venga esercitata tale facoltà, debba necessariamente essere nominato tra di essi anche il medico con funzioni di coordinamento."

correre ad una struttura complessa, dipende molto oltreché da considerazioni economiche e di mercato, anche dalla impostazione aziendale in termini di gestione delle risorse umane e di organizzazione del lavoro e della sicurezza. Indipendentemente dalle dimensioni, Aziende con una impostazione gestionale più tradizionale, tendente al diretto e continuo controllo (compreso a volte più o meno pressanti tentativi di condizionamento) da parte dell'Ufficio Personale della attività del Medico Competente (per le implicazioni che questa può nell'organizzazione del lavoro aziendale) privilegeranno decisamente la soluzione del libero professionista puro, per definizione "solo" e in quanto tale potenzialmente meno tutelato.

Aziende maggiormente interessate ad acquisire non solo singole prestazioni professionali, ma soluzioni anche di tipo gestionale ed organizzativo, fino all'affidamento "full service", preferiranno invece la soluzione rappresentata dalla struttura. In questi casi la soluzione della "struttura specializzata" può offrire maggiori garanzie di qualità, sia di tipo organizzativo gestionale, che professionale.

È peraltro da considerare che affidare il servizio ad una struttura specializzata, eventualmente certificata, costituisce una maggiore garanzia sul risultato e, se l'Azienda ha implementato un Sistema di Gestione della Sicurezza e

Salute del Lavoro, la struttura cui di affida la Sorveglianza Sanitaria entra a fa parte del SGSL stesso.

Dal punto di vista del Medico Competente, la scelta di operare come libero professionista puro, oppure nell'ambito di una struttura organizzata, dipende da molti fattori; ma, prima ancora che una scelta organizzativa od economica, è essenzialmente una scelta "di vita professionale" legata anche alle proprie inclinazioni ed impostazioni personali e relazionali.

Dal punto di vista economico la valutazione di opportunità deve essere effettuata tenendo conto dei volumi complessivi di attività (considerando lo sgravio amministrativo ed organizzativo) più che dei compensi sulla singola prestazione.

Dal punto di vista della qualità del lavoro e delle opportunità di crescita professionale, il Medico che, optando per lavorare nell'ambito di una organizzazione, sceglie la struttura specializzata, può contare sulla possibilità di confronto e collaborazione con altri Colleghi Medici Competenti, sul supporto fornito da una Direzione Sanitaria Competente (anche in occasione del confronto con l'Azienda stessa e con l'Organo di Vigilanza), sulla possibilità di interagire direttamente e in continuo con il RSPP e il restante personale tecnico appartenente alla struttura incaricato della effettuazione delle prestazioni di sicurezza.

Richiesta estratti: *Graziano Frigeri, graziano@euronorma.it*