RELAZIONE TECNICO-ILLUSTRATIVA

PROCEDURA DI GARA APERTA PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI MEDICI A SUPPORTO DELLE ATTIVITÀ DELLE UU.OO. DI PRONTO SOCCORSO ASUR

PROGETTISTI

Dott.ssa Elisa Draghi

Direttore Medico Presidio Area Vasta 4 – Fermo

Dott.ssa Giuseppina Petrelli

Direttore U.O. Medicina e Chirurgia d'Accettazione e d'Urgenza Area Vasta 5 – Ospedale di S. Benedetto del Tronto

Dott. Domenico Sicolo

Direttore Dipartimento Emergenza/Urgenza Area Vasta 3

1 Sommario

1. CRITICITÀ DELLA RETE EMERGENZA-URGENZA NELLA REGIONE MARCHE 3
1.1 CONTESTO DI RIFERIMENTO 3
1.2 PROVVEDIMENTI ADOTTATI 3
1.3 PROSPETTIVE FUTURE 5
2. CARATTERISTICHE DELL'APPALTO 5
2.1 OGGETTO DELL'APPALTO E SUDDIVISIONE IN LOTTI 5
2.2 TIPO DI PROCEDURA 7
2.3 DURATA 7
2.4 DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI 7
2.5 PREZZO A BASE DI GARA 10
2.6 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE 10

1. CRITICITÀ DELLA RETE EMERGENZA-URGENZA NELLA REGIONE MARCHE

1.1 CONTESTO DI RIFERIMENTO

La carenza cronica di personale medico specialista in medicina d'emergenza urgenza dovuta alla mancata programmazione del numero di borse di studio da attribuire a questa specialità, ha portato in crisi il sistema durante la pandemia covid correlata per la necessità di prevedere la gestione contemporanea di un doppio percorso (per pazienti covid e per pazienti negativi alla infezione da sars-cov2).

Dopo le prime tre ondate che hanno visto una riduzione (seppur pericolosa) degli accessi di Pronto Soccorso sul c.d. "pulito", attualmente i Pronto Soccorso marchigiani sono tutti tornati ad un numero di accessi sostanzialmente sovrapponibili a quelli del 2019 in epoca pre-pandemia, sottoponendo il personale sottodimensionato ad un pesante carico di lavoro che prevede la gestione contemporanea di più percorsi.

Tab. 1 - Dati accessi Pronto Soccorso anni 2019-2021

Pronto Soccorso	2019	2020	2021
Urbino	23.475	15.820	18.246
Jesi	33.022	23.275	24.160
Fabriano	29.043	21.186	24.611
Senigallia	30.731	20.314	22.640
Civitanova Marche	27.489	16.517	20.071
Macerata	40.427	27.583	27.611
Camerino	10.340	5.874	6.018
Fermo	40.710	27.000	27.997
San Benedetto	38.715	22.092	28.518
Ascoli Piceno	30.442	23.456	24.674

1.2 PROVVEDIMENTI ADOTTATI

Al fine di fronteggiare la situazione di grave carenza di personale presso le UU.OO. di Pronto Soccorso, l'ASUR Marche ha provveduto ad indire concorsi a tempo indeterminato per personale specialista in medicina d'emergenza-urgenza e specialità affini ed equipollenti, senza riuscire tuttavia ad ottenere la copertura dei posti vacanti. I bandi di concorso e di avviso nel profilo di dirigente medico – disciplina medicina chirurgia di accettazione e urgenza banditi nel corso degli ultimi anni sono infatti risultati insufficienti a soddisfare le esigenze manifestate dalle Aree Vaste per il fabbisogno nei Pronto Soccorso.

Come emerge dalla tabella sotto riportata, nonostante negli ultimi 5 anni siano state espletate ben 5 procedure concorsuali, l'ultimo concorso indetto nel corrente anno prevede 26 posti per ASUR, a fronte di sole 13 domande valide. Ciò significa che nonostante tutto l'impegno per soddisfare con le ordinarie procedure i fabbisogni occupazionali si rileva ad oggi ancora una grave carenza di medici nella disciplina in parola.

Accanto alle azioni per reclutare i profili di cui trattasi da inserire strutturalmente nei Pronto soccorso, sono state indette ed espletate numerose procedure per sopperire almeno temporaneamente alle esigenze indifferibili ed urgenti. Ciò è stato possibile anche grazie alla normativa vigente volta a contrastare l'epidemia da Covid 19. Neanche queste misure sono risultate sufficienti per reclutare medici da assegnare al Pronto Soccorso in misura adeguata.

Tab. 2 – Elenco procedure unificate per Dirigente Medico nella disciplina "Medicina e Chirurgia d'accettazione d'urgenza"

N. posti	Ente capofila	Det. approvazione graduatoria	Procedura completata - graduatoria escussa	N. candidati in graduatoria	N. candidati rinunciatari
8 (di cui 6 per ASUR)	ASUR	1371/AV3 del 19/11/2018	x	18	7
29 (di cui 17 per ASUR)	ASUR	847/AV5 del 22/07/2019	x	14 specialisti 19 specializzandi	4 specialisti 6 specializzandi
4 (di cui 1 per ASUR)	ASUR	918/AV5 del 23/07/2020	assegnati 8 specializzandi su 10 con normativa covid (ultimo e penultimo anno - non assumibili n. 2 specializzandi al 3° anno). Graduatoria superata dalla nuova del nuovo concorso INRCA	6 specialisti 10 specializzandi	0 specialisti 2 specializzandi
18 (di cui 8 per ASUR)	INRCA	166/D.Gen. del 29/04/2021	x	8 specialisti 9 specializzandi	2 rinunciatari su 4 assegnati ad ASUR
19 (di cui 10 per ASUR)	ASUR	236/AV4 del 23/03/2022	2 specializzandi al momento non assumibili in quanto al 3° anno.	1 specialista 4 specializzandi	
39 (di cui 26 per ASUR)	MARCHE NORD	prove sostenute il 21/07/2022 - 13 candidati ammessi a fronte di 26 posti per ASUR			

Per fronteggiare le gravi criticità dei Pronto Soccorso ASUR è stato anche redatto un protocollo di collaborazione con l'Università Politecnica delle Marche per la "condivisione" degli specializzandi su base volontaria, ma questi ultimi preferiscono frequentare nell'unico DEA di II livello marchigiano degli Ospedali Riuntiti di Ancona, considerato più attrattivo dal punto di vista della formazione.

Si è provveduto inoltre ad integrare personale anche non specialista, attraverso attivazione di graduatorie regionali per emergenza covid o con contratti libero-professionali gestiti dalle singole Aree Vaste. In alcune realtà è stata possibile una integrazione con il personale medico delle Centrali Operative/118, in altre Aree Vaste sono state attuate procedure di mobilità dapprima volontaria e poi

d'urgenza con ordini di servizio agli specialisti dei reparti, in numero e per tempi limitati, ma anche queste misure si sono mostrate insufficienti per garantire la copertura delle carenze di organico della dirigenza medica in tutti i Pronto Soccorsi, le Medicine d'urgenza e i servizi di emergenza territoriali marchigiani, che sono organizzati in 13 DEA di I livello, 4 Centrali Operative e 3 PPI e 38 Potes.

1.3 PROSPETTIVE FUTURE

Considerato che il numero di posti previsti per gli specializzandi in medicina d'emergenza urgenza con relative borse di studio non vengono interamente coperti per mancanza di concorrenti, la criticità legata alla carenza di personale medico persisterà per almeno ulteriori 5-6 anni, come da studi prospettici elaborati dalla Università Politecnica delle Marche.

Alla luce di quanto sopra, al fine di fronteggiare le gravi difficoltà di gestione dell'emergenza nei Pronto Soccorso delle Aree Vaste ASUR dovute alla carenza di personale medico appare necessario procedere all'affidamento di servizi medici a supporto delle UU.OO. di Pronto Soccorso ASUR tramite gara d'appalto.

2. CARATTERISTICHE DELL'APPALTO

2.1 OGGETTO DELL'APPALTO E SUDDIVISIONE IN LOTTI

L'appalto ha per oggetto l'affidamento di servizi medici a supporto delle attività delle UU.OO. di Pronto Soccorso ASUR, con riferimento alla presa in carico di tutti i codici (bianchi, verdi, azzurri, arancioni e rossi), presso le varie postazioni di Pronto Soccorso ASUR.

La procedura è articolata in 5 lotti, corrispondenti alle 5 Aree Vaste ASUR, come di seguito descritti:

- Lotto 1 – Servizi medici a supporto delle UU.OO. di Pronto Soccorso Area Vasta 1;
- Lotto 2 – Servizi medici a supporto delle UU.OO. di Pronto Soccorso Area Vasta 2;
- Lotto 3 – Servizi medici a supporto delle UU.OO. di Pronto Soccorso Area Vasta 3;
- Lotto 4 – Servizi medici a supporto delle UU.OO. di Pronto Soccorso Area Vasta 4;
- Lotto 5 – Servizi medici a supporto delle UU.OO. di Pronto Soccorso Area Vasta 5.

Le prestazioni oggetto di appalto prevedono lo svolgimento di attività di programmazione, organizzazione e coordinamento, nonché effettuazione di turni di 12 ore ciascuno (08:00-20:00 e 20:00-08:00) dal lunedì alla domenica, compresi i turni festivi, nel rispetto delle normative vigenti in tema di orario di lavoro, per un totale complessivo presunto di n. 680 turni al mese.

I servizi oggetto di appalto si concretizzano nella programmazione, organizzazione e coordinamento delle seguenti attività, da svolgersi presso i Pronto Soccorso/Medicine d'urgenza e servizi 118 dell'ASUR, in appositi spazi messi a disposizione in via esclusiva:

a) fornitura di assistenza medica agli utenti che si presentano al Pronto Soccorso, tramite turni di servizio in fascia oraria diurna e notturna, di 12 ore ciascuna (08:00-20:00 e 20:00-08:00), con presa in carico ed erogazione delle prestazioni necessarie alla stabilizzazione dei pazienti fino alla risoluzione delle problematiche cliniche, nonché nell'assistenza medica durante i trasporti secondari di pazienti in carico al Pronto Soccorso, se necessario.

Si specifica che le suddette attività restano nell'esclusiva e diretta gestione e responsabilità dell'appaltatore, sia in termini di corretto svolgimento che in termini di raggiungimento degli obiettivi complessivi per cui il servizio è affidato.

L'appaltatore dovrà garantire la copertura di tutti i turni previsti presso le strutture indicate, garantendo le attività di seguito elencate:

1) **Attività ambulatoriale**

Il setting ambulatoriale prevede, nell'ambito di ambulatori dedicati, la valutazione di pazienti codificati secondo la normativa regionale e protocolli aziendali vigenti relativa al Triage (bianco/verde/azzurro/arancione/rosso), la presa in carico dei pazienti h24, in autopresentazione o condotti con mezzo Emergenza Territoriale, con l'obiettivo di assicurare:

- Il rapido inquadramento diagnostico, post triage, orientato all'identificazione delle condizioni cliniche che comportano rischio della vita o per funzione d'organo;
- L'adozione dei primi interventi terapeutici mirati in particolare alla stabilizzazione del paziente a rischio;
- L'attivazione dei percorsi clinico-assistenziali intraospedalieri (o di rete) per le situazioni di emergenza, con particolare focus per i percorsi di tempo dipendenza (IMA STEMI, STROKE, TRAUMA GRAVE/POLITRAUMA, SEPSI) e l'attività di prescrizione diagnostica (richiesta: consulenze specialistiche, esami ematochimici, approfondimento radiologico etc..);
- La selezione dei pazienti che necessitano di ricovero con scelta del livello di intensità assistenziale in collaborazione con il servizio di Bed Management aziendale;
- La dimissione, con le indicazioni per le eventuali successive fasi assistenziali.
- Si precisa che in alcuni contesti e/o fasce orarie l'operatore potrebbe svolgere la sua attività medica in via esclusiva (1 unità medica per turno h12);

2) **Osservazione Breve Intensiva (OBI)**

Attività di osservazione, assistenza e cura rivolta a pazienti del PS, con indicazioni ed approfondimento diagnostico (per patologia non definita) o a trattamento specifico (per patologia nota), con arco temporale variabile da 24 a 48 ore, in modo da garantire ricovero in reparto appropriato e/o dimissioni in sicurezza, sulla base dei protocolli ASUR/Area Vasta;

3) **Servizio di emergenza territoriale 118 (automedica)**

Attività di intervento medicalizzato territoriale (preospedaliero) finalizzato ad assicurare, prioritariamente per interventi con codici maggiori (rossi/arancioni), il rapido trattamento avanzato ed il monitoraggio di pazienti. Eventuale attività di accompagnamento medico inter ospedaliero per la casistica definita dai protocolli dei presidi ospedalieri (es. pazienti con quadri tempo dipendenti). L'attività di emergenza territoriale presso i PS ospedalieri, prevede sempre il doppio mandato contemporaneo: esecuzione attività ambulatoriale codici minori e attivazione sul territorio;

4) **Medicina d'urgenza**

Attività di ricovero a media intensità di cura e con degenza variabile (in genere < 96 h), rivolta a pazienti provenienti dal PS-OBI o dalla TI.

Si precisa che in alcuni contesti e/o fasce orarie l'operatore potrebbe svolgere contemporaneamente la sua attività medica sia presso il PS che presso la Medicina d'urgenza ove presente.

2.2 TIPO DI PROCEDURA

L'affidamento dei servizi oggetto di appalto avverrà tramite gara europea a procedura aperta in modalità telematica, per la conclusione di Accordi Quadro con un unico operatore economico, senza riaprire il confronto competitivo ai sensi dell'art. 54, comma 3 del D.lgs. 50/2016, per tutti i lotti oggetto di gara.

In particolare, per ciascun lotto sarà concluso un Accordo Quadro con l'operatore economico risultato primo in graduatoria.

2.3 DURATA

Ciascun Accordo Quadro relativo ai diversi lotti avrà una durata di 24 mesi a decorrere dal giorno successivo alla data di stipula, e potrà essere rinnovato per un periodo massimo di ulteriori 24 mesi; in tal caso il rinnovo potrà essere disposto di anno in anno per il periodo massimo previsto.

L'appalto potrà inoltre essere prorogato per eventuali ulteriori 12 mesi ai sensi dell'art. 106, comma 11 del D.lgs. 50/2016.

2.4 DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI

All'esito di un'attenta ricognizione della situazione attuale nei Pronto Soccorso di ciascuna Area Vasta ASUR, da cui è emersa una grave carenza di personale medico, il gruppo di progetto ha provveduto a stimare il numero di turni di 12 ore necessari per far funzionare in sicurezza la rete dell'emergenza-urgenza, come da tabella che segue.

Tab. 3 - Fabbisogni

Area Vasta	Presidio Ospedaliero	N. turni/mese
AV1	Ospedale di Urbino, Viale Comandino n. 70	70
AV2	Ospedale di Senigallia, Via Cellini n. 1	120
	Ospedale di Jesi, Via dei Colli n. 52	70
AV3	Ospedale di Camerino, Località Caselle n. 1	30
	Ospedale di San Severino Marche, Via Glorioso n. 8	20
	Ospedale di Civitanova Marche, Via Ginevri n. 1	30
	Ospedale di Macerata, Via S. Lucia n. 2	20
AV4	Ospedale di Fermo, Via Murri n. 21	155
AV5	Ospedale di Ascoli Piceno, Via degli Iris n. 1	30
	Ospedale di San Benedetto del Tronto, Via Manara n. 8	135
TOTALE		**680**

Si precisa che la suddetta quantificazione del servizio è meramente indicativa e non vincolante per ASUR e, come tale, potrà subire variazioni durante il periodo contrattuale.

Si specifica altresì che tutte le attività appaltate restano nell'esclusiva e diretta gestione e responsabilità dell'appaltatore, sia in termini di corretto svolgimento e sia in termini di raggiungimento degli obiettivi complessivi per cui il servizio è affidato.

Durante i turni di servizio, il medico svolgerà attività relativa a visite mediche e prestazioni professionali presso le UU.OO. di Pronto Soccorso delle Aree Vaste ASUR, attenendosi alle linee guida nazionali e internazionali ed ai protocolli assistenziali dell'Unità Operativa complessa di riferimento.

In particolare, l'assistenza prestata dovrà essere conforme a quanto previsto dal vigente D.P.C.M. sui L.E.A. ed improntata a criteri di efficacia ed appropriatezza, basata sulle evidenze scientifiche del settore.

Durante il servizio dovranno essere seguite le Linee Guida internazionali, nazionali e regionali attinenti, le direttive Aziendali, le disposizioni ed i regolamenti intraospedalieri diffusi dalla Direzione Medica di ciascun Presidio Ospedaliero di riferimento.

I percorsi clinici in favore dei degenti saranno gestiti direttamente ed in modo completo dai professionisti afferenti all'appaltatore del presente servizio, tenendo conto dei protocolli e Linee Guida in vigore nella U.O. di Pronto Soccorso/Medicina d'urgenza nella quale deve essere espletata l'attività.

Nello svolgimento delle proprie attività cliniche, il medico è tenuto alla completa e corretta attività documentale, svolta attraverso la raccolta dell'anamnesi, delle terapie domiciliari, delle eventuali allergie da specificare in cartella clinica, alla redazione delle certificazioni dovute e al corretto utilizzo degli strumenti e presidi informatici attivi presso le Aree Vaste ASUR di riferimento.

Le prestazioni erogate dovranno dare luogo alla reazione di cartella clinica, informatizzata ove presente, e/o documentazione sanitaria a completo carico del personale operante.

Ciascuna Area Vasta metterà a disposizione per il servizio: ambienti, camici, calzature, farmaci, DPI e presidi correlati alle prestazioni sanitarie erogate, ogni supporto logistico, organizzativo ed informatico del caso, il supporto di consulenza tramite i Servizi e le Discipline specialistiche presenti nei Presidi Ospedalieri, e, dove è presente, una guardia attiva H24 di anestesia e rianimazione, cardiologia, pediatria, ginecologia e chirurgia. È possibile effettuare richieste H24 al laboratorio analisi ed alla diagnostica per immagini.

Per l'esecuzione del servizio in oggetto, i professionisti che svolgeranno l'attività dovranno possedere, a pena di esclusione, i seguenti requisiti:

a. Laurea in Medicina e Chirurgia;
b. Abilitazione alla professione medica;
c. Iscrizione all'Ordine del Medici Chirurghi;
d. Possesso di specializzazione nella disciplina di Medicina e Chirurgia d'Accettazione e d'Urgenza, ovvero di specializzazione equipollente o affine alla disciplina di Medicina e Chirurgia d'Accettazione e d'Urgenza.

Inoltre per il personale che svolgerà il servizio di 118 (art. 3 punto 3 del presente capitolato) lo stesso dovrà essere in possesso della specifica idoneità allo svolgimento dell'attività di emergenza sanitaria territoriale-servizio 118.

I professionisti dovranno inoltre essere in regola con gli obblighi formativi/ECM.

Di tali requisiti dovrà essere data evidenza nei curricula che verranno trasmessi con la documentazione tecnica richiesta dal disciplinare di gara.

Tutto il personale impiegato dovrà essere tecnicamente preparato, fisicamente idoneo e dovrà mantenere in servizio un contegno irreprensibile, improntato alla massima educazione e correttezza, specie nei confronti delle persone seguite.

Il Direttore dell'esecuzione si riserva in ogni caso la possibilità di valutare, anche nel corso del contratto, la capacità e l'adeguatezza del personale impiegato dall'affidatario rispetto ai compiti da svolgere e, nel caso, di chiederne a suo insindacabile giudizio la sostituzione.

La Ditta aggiudicataria dovrà:

- segnalare subito agli organi competenti dell'ASUR/Area Vasta le anomalie che venissero rilevate durate lo svolgimento del servizio al fine di una fattiva collaborazione per il miglioramento dello stesso;
- dotare ogni proprio operatore di un tesserino di riconoscimento, corredato di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro;
- lasciare al termine del servizio il posto di lavoro in perfetto ordine e adottare ogni cautela e misura idonea al fine di preservare in perfetto stato tutti i mezzi, gli impianti, le attrezzature e i macchinari presenti nei luoghi di lavoro ove andrà eseguito il servizio. L'ASUR/Area Vasta si riserva la facoltà di richiedere il risarcimento integrale del danno eventualmente subito;
- applicare nello svolgimento del lavoro la massima cura e diligenza, ritenendosi comunque responsabile per eventuali danni arrecati a persone e/o cose dovuti a negligenza e/o colpa dell'azienda stessa o del suo personale. L'ASUR/Area Vasta si riserva il diritto di richiedere il risarcimento dell'eventuale danno patito;
- garantire l'ottemperanza a tutti gli obblighi previsti dalla normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro ed in particolare attenersi a quanto previsto dal D.lgs.81/08 e s.m.i. e dal D.lgs. 101/2020 e s.m.i. in materia di radioprotezione per i professionisti impiegati nell'attività oggetto del presente contratto.

I curricula dei singoli professionisti che presteranno servizio presso le UU.OO. di Pronto Soccorso/Medicina d'urgenza/118 delle Aree Vaste ASUR, nonché del referente dell'appaltatore, dovranno essere presentati sia in sede di offerta che prima dell'inizio del servizio affidato, con riferimento ai professionisti che concretamente svolgeranno i turni di servizio.

A fronte di eventuali successive esigenze organizzative, sopravvenute indisponibilità dei professionisti originariamente indicati ovvero, al contrario, reclutamento di nuovi professionisti, l'Operatore Economico potrà modificare parzialmente la compagine dei medici che saranno impiegati, purché non risultino sostanziali impoverimenti del bagaglio di titoli di specializzazione, culturali e di servizio di titolarità dei professionisti concretamente impiegati.

La Ditta aggiudicataria dovrà provvedere a:

a) trasmettere entro il 15 di ciascun mese i nominativi dei medici in turno il mese successivo;
b) comunicare eventuali sostituzioni entro il 25 del mese precedente a quello di riferimento della variazione, in modo da garantire comunque la presenza di un medico qualificato per il turno in questione.

La Ditta aggiudicataria procederà inoltre alla rilevazione dei turni effettivamente svolti attraverso la predisposizione, nella sede di svolgimento del servizio, di un foglio presenza da compilare a cura del professionista. Detti fogli di presenza dovranno essere trasmessi con cadenza bisettimanale al Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), che sarà individuato nel provvedimento di aggiudicazione.

Con riferimento a tutti gli aspetti organizzativi generali ed autorizzativi inerenti il servizio, il referente della ditta appaltatrice – avente compiti di coordinamento delle attività – ed i singoli medici incaricati dovranno fare riferimento al DEC.

Il DEC provvederà alla verifica dell'attività svolta ed alla validazione dei resoconti delle prestazioni effettuate ai fini dell'autorizzazione al pagamento.

I medici incaricati del servizio oggetto dell'appalto non potranno in alcun modo:

- svolgere durante il servizio medesimo presso l'ASUR/Area Vasta attività o prestazioni in favore o per conto di terzi;
- accettare compensi dai parenti dei pazienti per le prestazioni inerenti il servizio oggetto dell'appalto;
- svolgere prestazioni sanitarie al di fuori delle funzioni ad essi assegnate;
- svolgere attività o prestazioni sanitarie non comprese nei profili diagnostici descritti dalle procedure vigenti in ASUR/Area Vasta, senza che vi sia stata previa autorizzazione in merito del DEC.

2.5 PREZZO A BASE DI GARA

Il prezzo a base di gara è stato determinato dal gruppo di progettazione sulla base dei costi attualmente sostenuti dall'ASUR per l'acquisizione di tali servizi e dei prezzi di aggiudicazione di gare espletate di recente da altre Amministrazioni e aventi analogo oggetto.

2.6 CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE

La fornitura verrà aggiudicata per singolo lotto intero in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 2 del Codice.

Al fine di valorizzare la qualità dei servizi offerti, la valutazione dell'offerta tecnica e dell'offerta economica sarà effettuata in base ai seguenti punteggi:

- Offerta tecnica: 80 punti
- Offerta economica: 20 punti