

Al Dott. Gianluca Cerracchio
DG – Direzione general degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio
Ministero dell'Università e della Ricerca

e p.c.

Agli Atenei sedi delle Facoltà-Scuole/Dipartimenti di Medicina e Chirurgia

Al Presidente dell'Osservatorio Nazionale per la formazione sanitaria specialistica
segreteriaosservatorio@mur.gov.it

Al Presidente del Consiglio Universitario Nazionale
segretariatogenerale@pec.mur.gov.it
presidente@cun.it

Alla Presidente della Conferenza permanente delle Facoltà di Medicina e Chirurgia
segreteriaconferenzapresidimedicina@uniroma1.it

Al Direttore Generale della ex Direzione generale delle professioni sanitarie e delle risorse umane
del Servizio Sanitario Nazionale del Ministero della Salute
dgrups@postacert.sanita.it
segreteria@dggrups.sanita.it

Roma, 20 settembre 2024
Prot. N. 129/2024/Snrm

Continuano a pervenire alla Seguevole Organizzazione Sindacale numerose comunicazioni su una errata applicazione dell'articolo 1, comma 548-bis della legge n. 145/2018, come modificato dal decreto legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, a seguito anche della circolare di chiarimento emanata dal Ministero dell'Università e della Ricerca agli Atenei sedi delle Facoltà-Scuole/dipartimenti di Medicina e Chirurgia avente ad oggetto: *“Richiesta di chiarimenti riguardo al comma 548-bis, articolo 1 legge n. 145/2018, come modificato dal decreto legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56.”*

È opportuno pertanto precisare quanto segue.

La sospensione del potere certificatorio delle Università è correlata al trasferimento del medesimo potere alle Aziende sanitarie, con il corollario che nessuna competenza certificatoria residua in capo alle prime.

Con riferimento ai medici in formazione specialistica assunti con contratti part-time a tempo determinato alle dipendenze del Ssn, il comma 548-bis dell'art. 1 Legge 145/2018 recita che *“Gli specializzandi, per la durata del rapporto di lavoro a tempo determinato, restano iscritti alla scuola di specializzazione universitaria e la formazione specialistica è a tempo parziale in conformità a quanto previsto dall'articolo 22 della direttiva n. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005. È sospesa la certificazione delle attività formative da parte del consiglio della scuola di specializzazione, secondo quanto stabilito dal progetto formativo della*

scuola stessa (...). La formazione teorica compete alle università. La formazione pratica è svolta presso l'azienda sanitaria o l'ente d'inquadramento, purché accreditati ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo n. 368 del 1999 alla data di stipulazione del contratto di cui al presente comma, ovvero presso gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico che devono garantire, oltre al tutoraggio, anche la certificazione delle competenze acquisite dallo specializzando e le attività assistenziali che lo specializzando può svolgere in autonomia. Tale certificazione sostituisce la prova di cui all'articolo 38, comma 2, del decreto legislativo n. 368 del 1999 ed è valida ai fini del rilascio del diploma (...).

La disposizione in esame distingue nettamente fra:

- formazione teorica assegnata alle Università;
- formazione pratica svolta nell'Azienda sanitaria che ha effettuato l'assunzione e che certifica, per espressa previsione di legge, la formazione svolta.

Dunque, in base al chiaro tenore letterale della disposizione, laddove quest'ultima recita che “è sospesa la certificazione delle attività formative da parte del consiglio della scuola di specializzazione”, essa fa necessariamente riferimento alla formazione teorica, l'unica che resta di competenza delle Università.

Secondo il noto principio di diritto, “nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge o (come nella specie) regolamentare sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercé l'esame complessivo del testo, della mens legis, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma sì come inequivocabilmente espressa dal legislatore”. (Cass. civ. n. 5128/2001).

In ogni caso, la soluzione in esame è suffragata anche dal criterio sussidiario della ricerca della finalità della legge, atteso che, sul piano logico, il riferimento della “sospensione delle attività formative” alla formazione teorica è l'unico idoneo a dare un senso concreto a tale previsione, dato che, già in altro periodo, il comma 548-bis citato affida la certificazione della formazione alle Aziende sanitarie.

Da ultimo, nello stesso senso depongono i lavori preparatori alla novella del comma 548-bis citato, i quali costituiscono un elemento complementare ed ausiliario per l'interpretazione della legge: “Viene sospesa, in capo al consiglio della scuola di specializzazione, la certificazione delle attività formative secondo quanto stabilito dal progetto formativo della scuola stessa (lett. c). Tale sospensione si spiega in base alle ulteriori novelle introdotte con la lett. e) che prevedono: che l'azienda sanitaria o l'ente d'inquadramento, presso cui la formazione pratica è svolta, devono essere accreditati ai fini della formazione specialistica al momento della stipula del contratto (lett. e), n. 1); che l'azienda sanitaria o l'ente d'inquadramento accreditato, ovvero gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, presso i quali gli specializzandi svolgono la formazione pratica, hanno l'obbligo di garantire, oltre al tutoraggio, anche la certificazione delle competenze acquisite dallo specializzando e le attività assistenziali che lo specializzando può svolgere in autonomia. Tale certificazione sostituisce la prova finale annuale prevista dalla normativa vigente per il completamento della formazione prevista ai sensi all'articolo 38, comma 2, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, ed è valida ai fini del rilascio del diploma (lett.e), n.2)”.

Dunque, la sospensione della competenza certificatoria delle Università è correlata al trasferimento della medesima funzione alle Aziende sanitarie, con il corollario che **nessuna** competenza certificatoria residua in capo alle prime.

È infondata l'argomentazione secondo cui la sospensione della certificazione teorica violerebbe il diritto comunitario, laddove quest'ultimo impone di garantire un analogo livello e qualità fra medici in formazione specialistica che restano nelle Università e quelli assunti part-time alle dipendenze del Ssn.

Infatti, la scelta delle concrete modalità atte a garantire tale parità nel livello della formazione teorica e pratica fra le due categorie è rimesso non alle Università, bensì al Legislatore nazionale, il quale deve scegliere, nell'ambito della discrezionalità attribuitagli dal TFUE nell'attuazione delle direttive sulla formazione specialistica dei medici, le forme ed i mezzi più idonei per il conseguimento migliore e totale del risultato prescritto e garantire piena efficacia alle medesime direttive, conformemente allo scopo che esse perseguono.

Il legislatore nazionale nell'esercizio di tale discrezionalità ha evidentemente ritenuto che la sospensione della certificazione dell'attività teorica non incidesse su livello e qualità della formazione teorica erogata ai medici specializzandi assunti alle dipendenze del Ssn.

E, in effetti, la certificazione della formazione teorica attiene solo ad un profilo formale e non sostanziale della medesima formazione, in quanto:

- la formazione teorica continua ad essere regolarmente svolta nell'ambito delle Università per tutti i medici in formazione specialistica, garantendo parità formativa fra di essi;
- la formazione continua ad essere regolarmente certificata, atteso che la legge semplicemente muta il soggetto titolare di tale compito, sostituendo le Aziende sanitarie alle Università.

È quasi superfluo richiamare il principio di irretroattività della legge, che, in linea generale ed astratta, spiega i propri effetti solo per il futuro (art. 11 preleggi).

Con riferimento all'applicabilità della nuova formulazione del comma 548-bis agli anni accademici ancora in corso di svolgimento al momento della relativa entrata in vigore, appare evidente che se l'anno accademico non è ancora concluso, sussistono ancora adeguate tempistiche affinché le Aziende sanitarie possono certificare integralmente l'attività formativa dei medici in formazione specialistica.

Per gli anni accademici conclusi prima dell'entrata in vigore della nuova formulazione del comma 548-bis, la norma potrebbe comunque trovare applicazione laddove le Aziende sanitarie siano ancora in grado di certificare in modo adeguato le attività formative svolte dai medici, evitando che tali attività restino prive di verifica.

Tutto ciò premesso, è altresì doveroso puntualizzare che il nostro sistema giuridico è basato sul rispetto inderogabile delle fonti del diritto.

Viceversa, le circolari non costituiscono fonti del diritto e, in quanto tali, non sono vincolanti e non possono contravvenire alle disposizioni normative fornendo interpretazioni lontane e divergenti dallo spirito della legge.

Pertanto, per quanto sopra, si richiamano le SS.LL. al doveroso rispetto delle disposizioni in esame,

secondo la relativa corretta portata normativa sopra ricostruita, avvertendo che, in difetto, saranno adottate tutte le opportune iniziative a tutela dei nostri iscritti, anche al fine del risarcimento degli eventuali e non auspicati danni che potrebbero derivare a questi ultimi da una scorretta applicazione delle disposizioni in esame da parte delle Università.

Distinti saluti.

Dott. Pierino Di Silverio

Segretario Nazionale

Anaa Assomed

