

*Al Presidente della Repubblica*

*On.le Sergio Mattarella*

*Al Presidente del Consiglio*

*Al Presidente del Senato*

*Al Presidente della Camera dei Deputati*

*Ai Capigruppo di Camera e Senato*

*Al Presidente dei Rettori Universitari Italiani (CRUI)*

**Profili di incostituzionalità del decreto legge n. 35 del 30.04.2019,  
come modificato in sede di conversione dalla Camera dei Deputati in data 30.05.2019**

In sede di conversione del decreto legge n. 35 del 30 aprile 2019, la Camera dei Deputati, nella seduta del 30 maggio 2019, ha approvato un disegno di legge che, tra l'altro, così dispone:

*“All’articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni: [...] c) dopo il comma 548, sono aggiunti i seguenti: 548-bis. Le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio e nei limiti di spesa per il personale previsti dalla disciplina vigente, possono procedere fino al 31 dicembre 2021, all’assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato con orario a tempo parziale in ragione delle esigenze formative, disciplinato dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di coloro che sono utilmente collocati nella graduatoria di cui al comma 547, fermo restando il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea relativamente al possesso del titolo di formazione medica specialistica. Il contratto non può avere durata superiore alla durata residua del corso di formazione specialistica, fatti salvi i periodi di sospensione previsti dall’articolo 24, commi 5 e 6, primo periodo, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, e può essere prorogato una sola volta fino al conseguimento del titolo di formazione medica specialistica e comunque per un periodo non superiore a dodici mesi. L’interruzione definitiva del percorso di*

*formazione specialistica comporta la risoluzione automatica del contratto di lavoro. I medici e i medici veterinari specializzandi assunti ai sensi del presente comma sono inquadrati con qualifica dirigenziale e al loro trattamento economico, proporzionato alla prestazione lavorativa resa e commisurato alle attività assistenziali svolte, si applicano le disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale della dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale. Essi svolgono attività assistenziali coerenti con il livello di competenze e di autonomia raggiunto e correlato all'ordinamento didattico di corso, alle attività professionalizzanti nonché al programma formativo seguito e all'anno di corso di studi superato. 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 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005. Con specifici accordi tra le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Università interessate sono definite le modalità di svolgimento della formazione specialistica a tempo parziale e delle attività formative teoriche e pratiche previste dagli ordinamenti e regolamenti didattici della scuola di specializzazione universitaria. 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, ovvero presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Nel suddetto periodo gli specializzandi non hanno diritto al cumulo del trattamento economico previsto dal contratto di formazione specialistica di cui agli articoli 37 e seguenti del decreto legislativo n. 368 del 1999, fermo restando che il trattamento economico attribuito, con oneri a proprio esclusivo carico, dall'azienda o dall'ente d'inquadramento non può essere inferiore a quello già previsto dal contratto di formazione specialistica. A decorrere dalla data del conseguimento del relativo titolo di formazione medica specialistica, coloro che sono assunti ai sensi del presente comma sono inquadrati a tempo indeterminato nell'ambito dei ruoli della dirigenza del Servizio sanitario nazionale ai sensi del comma 548".*

\* \* \* \* \*

Il testo, così come approvato dalla Camera dei Deputati, presenta rilevanti profili di incostituzionalità.

#### **a) Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione**

In primo luogo, in relazione al conferimento di incarichi dirigenziali presso aziende ed enti del servizio sanitario nazionale, si evidenzia una irragionevole disparità di trattamento e una palese violazione del principio di uguaglianza tra i medici in formazione specialistica e i medici già in possesso del titolo di specializzazione.

Questi ultimi, invero, in possesso di un bagaglio di competenze e di esperienza ben superiore rispetto ai primi, avendo già conseguito il titolo di specializzazione, si vedono ingiustamente equiparati, ai fini del conferimento degli incarichi in argomento, a coloro i quali non sono ancora in possesso del suddetto titolo.

Tale previsione normativa si pone in evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione (principio di uguaglianza) in combinato disposto con l'art. 97, che impone il concorso quale modalità di accesso ai pubblici impieghi e, dunque, una selezione tra soggetti aventi i medesimi requisiti soggettivi (cioè tra "pari").

#### **b) Violazione dell'art. 32 della Costituzione**

La suddetta equiparazione, inoltre, pone in rilievo un ulteriore profilo di incostituzionalità, con specifico riferimento all'art. 32 della Carta costituzionale.

Invero, il conferimento di incarichi dirigenziali a medici non ancora in possesso della relativa specializzazione è idonea a compromettere la qualità delle prestazioni sanitarie erogate e, dunque, è in grado di incidere sui livelli essenziali di assistenza che devono essere garantiti in maniera uniforme sul territorio.

In tal modo, difatti, si responsabilizzano oltremodo i medici specializzandi ai quali vengono attribuiti ruoli complessi e delicati. Invero, un conto è svolgere attività medica all'interno di una rete formativa (che non mira alla sostituzione del personale di ruolo), altra cosa è chiamare uno specializzando a sopperire alle carenze del sistema sanitario, imponendogli di farsi carico di responsabilità che lo stesso non è in grado di gestire, stante l'assenza del bagaglio di competenze e di esperienza necessario per farvi fronte.

Si precisa, al riguardo, che l'art. 5 del DPR 484/1997 prevede, per l'accesso alla dirigenza medica una serie di requisiti (tra i quali "*la specializzazione nella disciplina*")

#### **c) Violazione dell'art. 77 della Costituzione**

Fermo quanto sopra rappresentato, il decreto legge n. 35/2019, cui si riferisce il disegno di legge in argomento, è stato adottato in assenza dei presupposti legittimanti la decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione.

Come è noto, tale norma consente al Governo di emanare atti con forza di legge solo in casi eccezionali, caratterizzati da straordinaria necessità e urgenza.

Tali requisiti difettano nella fattispecie, dato che dal testo normativo in argomento non si evince alcuna giustificazione collegabile alla necessità e urgenza di provvedere in ordine alla possibilità per i medici di formazione specialistica di ricoprire incarichi dirigenziali presso aziende ed enti del servizio sanitario nazionali, tenuto conto, tra l'altro, della

preesistenza di una normativa esaustiva e dettagliata in materia (si pensi, ad esempio, al DPR 484/1997).

Il testo approvato dalla Camera, inoltre, viola l'obbligo di omogeneità della legge di conversione al decreto legge, più volte esplicitato dalla giurisprudenza costituzionale quale limite entro il quale può agire il legislatore.

In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che la legge di conversione può sì modificare il contenuto del decreto-legge, sopprimendo, modificando o aggiungendo disposizioni, ma a condizione di rimanere all'interno dei confini di quel contenuto originario. L'inserimento sia di nuovi articoli, sia di nuovi commi, al di là della distinzione formale tra tali strumenti, costituisce motivo d'illegittimità, *pro parte*, della legge di conversione qualora non vengano rispettati i confini suddetti e soprattutto allorquando vengono inserite materie assolutamente estranee rispetto a quelle che hanno giustificato il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Gli argomenti a favore di tale soluzione, invero, dipendono dalla particolare funzione che l'art. 77 attribuisce in questo caso alla legge che, diversamente da quanto di solito avviene per le leggi ordinarie, non è libera nel fine ma è vincolata alla conversione o alla non conversione del decreto-legge (cfr. Corte cost., n. 22/2012).

Al riguardo, è stata più volte esclusa l'efficacia sanante della legge di conversione, sul presupposto che la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione (cfr. Corte cost., n. 29/1995).

Sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza è evidente, pertanto, che nella fattispecie il limite della omogeneità sia stato ampiamente sforato, anche perché le disposizioni sugli specializzandi non rientrano tra le misure a sostegno della sanità calabrese (e, dunque, per rispondere alle esigenze di un'area territoriale limitata e della relativa comunità) per le quali era stato adottato il decreto legge n. 35/2019.

\* \* \* \* \*

A tutto quanto sopra, a prescindere dai gravi vizi di illegittimità costituzionale, si aggiunge il rischio di uno scenario di profonda dequalificazione della formazione specialistica medica e di conseguenza delle strutture pubbliche sanitarie, che assumerebbero sempre di più i connotati dei SUBURBAN HOSPITALS Statunitensi, luoghi di cura ove avviene l'apprendistato più che la formazione dei giovani laureati. La formazione è un'altra cosa: richiede la allocazione in strutture altamente qualificate, con tutor particolarmente attrezzati sotto il profilo specialistico e stringenti verifiche di apprendimento. Non siamo contrari ad una riforma migliorativa delle Scuole di Specializzazione e della Formazione Medica Post-Laurea, ma tutto questo non può avvenire attraverso un provvedimento spot e segmentale inserito in un decreto di urgenza, ma necessita di un provvedimento legislativo dedicato e concordato fra il Ministero della Salute e il Ministero dell'Università, nell'interesse dei futuri specialisti e dei pazienti.

Perché il vero problema non è la carenza di Medici ma quella di Specialisti in specifiche branche.

Le carenze di Organico delle Strutture Sanitarie possono essere affrontate attraverso 3 possibili strade: a) rispetto e qualificazione delle rete formativa, con invio obbligatorio degli specializzandi dell'ultimo anno, quindi già quasi formati, presso le Strutture Sanitarie con carenze di organico, con un elenco di priorità stilato dalle Regioni e con percorso formativo finale diretto e garantito dai Direttori delle Scuole e Tutor qualificati presso le strutture di destinazione; b) prevedere contratti di collaborazione con medici neolaureati; c) aumentare il numero delle borse (e quindi appostare risorse economiche), investendo sulle specialità a maggiore criticità di organico. Certamente la strada maestra non è quella di dequalificare la specializzazione in apprendistato.

I sottoscritti invitano pertanto le autorità in indirizzo a assumere ogni iniziativa, rientrante nella propria competenza, funzionale a ritirare la disposizione normativa richiamata nel presente atto.

Nell'interesse di tutti, con il più

Distinto Ossequio.

I firmatari.

Direttori di Scuole di Specializzazione

Presidenti di Scuole di Medicina

Presidenti di Corsi di Laurea

Direttori di Dipartimento Universitari