

Numero 01836/2017 e data Spedizione 03/08/2017

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 27 luglio 2017

NUMERO AFFARE 01094/2017

OGGETTO: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Schema di decreto Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, recante "Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368";

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota del 14 giugno 2017 n. 3005, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

visto il parere interlocutorio della Sezione in data 22 giugno 2017;

vista la nota del 21 luglio 2017 n. 36661 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Ufficio legislativo;

vista la nota congiunta trasmessa dal Segretariato italiano giovani medici, dal Comitato nazionale aspiranti specializzandi, dal Rappresentante unico dei medici in formazione specialistica in seno al Consiglio nazionale degli studenti universitari e al Consiglio universitario nazionale;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prospero;

Premesso.

I. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, in data 14 giugno 2017, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento recante la modifica della disciplina delle modalità di ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, attualmente contenuta nel regolamento di cui al decreto ministeriale 20 aprile 2015, n. 48.

La fonte normativa nazionale alla base del regolamento in esame è costituita dall'art. 36, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 368 - recante "Attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CEE" - come novellato dall'art. 21, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104.

Il comma 1 del predetto art. 36, stabilisce: "Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica sono determinati le modalità per l'ammissione alle scuole di specializzazione, i contenuti e le modalità delle prove, nonché i criteri per la valutazione dei titoli e per la composizione della commissione nel rispetto dei seguenti principi:

- a) le prove di ammissione si svolgono a livello locale, in una medesima data per ogni singola tipologia, con contenuti definiti a livello nazionale, secondo un calendario predisposto con congruo anticipo e adeguatamente pubblicizzato;
- b) i punteggi delle prove sono attribuiti secondo parametri oggettivi;
- c) appositi punteggi sono assegnati, secondo parametri oggettivi, al voto di laurea e al curriculum degli studi;
- d) all'esito delle prove è formata una graduatoria nazionale in base alla quale i vincitori sono destinati alle sedi prescelte, in ordine di graduatoria. Sono fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 757, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66."

La disposizione di legge ha dunque previsto che, in sostituzione del sistema di accesso decentrato a livello di singole università, l'immissione dei medici nelle scuole di specializzazione in medicina dovesse avvenire mediante concorso unico nazionale, con la costituzione di una commissione centrale e la formazione di un'unica graduatoria nazionale.

Alla norma sopra citata si è data attuazione con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 30 giugno 2014 n. 105, successivamente abrogato e sostituito dal decreto 20 aprile 2015, n. 48, recante "Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, ai sensi dell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368".

Il presente schema di regolamento, che a sua volta prevede l'abrogazione del vigente regolamento del 20 aprile 2015, secondo quanto rappresentato nella relazione illustrativa, è volto a superare alcune criticità emerse in sede di attuazione del sistema di accesso alle scuole di specializzazione relative:

- all'inadeguato coordinamento dei tempi della procedura concorsuale con i tempi di programmazione del fabbisogno professionale da parte del Ministero della salute;
- all'eccessiva dilatazione dei tempi di espletamento e conclusione della procedura concorsuale e di scorrimento delle graduatorie organizzate per tipologie di scuola, con conseguente difficoltà di completare le

immatricolazioni in tempo utile per l'inizio delle attività didattiche in concomitanza con l'avvio dell'anno accademico;

- al fenomeno della mancata immatricolazione nella fase post assegnazione con la conseguenza che molti contratti sono rimasti vacanti a chiusura della graduatoria.

Sempre secondo quanto precisato nella relazione ministeriale, le innovazioni introdotte con il nuovo schema di regolamento, sulla base dell'esperienza maturata a seguito dello svolgimento dei primi concorsi "centralizzati", rispondono ai seguenti principali obiettivi:

- l'elaborazione di una prova unica e uguale per tutti, in grado di selezionare i medici con la migliore preparazione teorico-pratica;
- il superamento delle singole graduatorie per tipologie di scuola con una graduatoria unica nazionale di merito;
- il contenimento dei tempi di espletamento del concorso e di scorrimento delle graduatorie, ottenuto anche posticipando la scelta della tipologia di scuola da parte del candidato (fino a un massimo di tre, da indicare indifferentemente nell'ambito di una stessa area o nell'ambito di aree diverse) al momento successivo alla pubblicazione della graduatoria e consentendo l'assegnazione immediata, diretta unica e contestuale di tutti i candidati collocatisi in graduatoria utile alle specifiche scuole presso cui risultano ammessi in base al merito;
- il migliore coordinamento di tale procedura con il normale ciclo della programmazione sanitaria di cui all'art. 35 del decreto legislativo n. 368 del 1999, attraverso l'ulteriore slittamento dal 30 aprile al 31 maggio del termine per l'emanazione del bando;
- l'individuazione dei Commissari e del Presidente all'interno di una platea più ampia possibile di soggetti, in grado di garantire dedizione a tempo pieno alle attività della Commissione, spesso da espletare in tempi ristretti, introducendo esplicitamente la possibilità di avvalersi di professori anche in quiescenza;
- la prevenzione del fenomeno della mancata immatricolazione dopo la fase di assegnazione mediante la sanzione della inibizione per un anno della possibilità di iscriversi ai successivi concorsi finalizzati all'accesso dei medici alle Scuole di specializzazione di area sanitaria per i candidati che una volta assegnati alla Scuola (da essi stessi in precedenza scelta) non perfezionino l'immatricolazione a tale Scuola, ovvero la perfezionino ma nell'arco dei primi tre mesi successivi all'immatricolazione rinuncino al posto.

Lo schema di regolamento è composto di 7 articoli.

Considerato.

II. La Sezione, con il parere interlocutorio emesso in esito all'adunanza del 22 giugno 2017, al quale si fa rinvio, dopo aver espresso positivo apprezzamento circa la finalità del decreto di superare le criticità emerse dall'applicazione dei precedenti regolamenti, ha espresso osservazioni e indicazioni che si riportano di seguito.

Sul piano generale la Sezione ha osservato che la scelta di valorizzare, con una prova unica e uguale per tutti, la formazione di carattere generale teorico-pratica dei candidati e, parallelamente, di posticipare la scelta della tipologia di scuola dopo la pubblicazione della graduatoria, potrebbe non essere pienamente conforme alle finalità delle scuole di specializzazione in medicina e alle sottese esigenze della collettività.

Sui contenuti dello schema di decreto la Sezione ha rilevato quanto segue.

- 1) In ordine allo spostamento del termine per la pubblicazione del bando al “31 maggio”, di cui all’art. 2, comma 1, considerato che già con il vigente regolamento n. 48/2015 era stato procrastinato il termine dal 28 febbraio al 30 aprile, senza però raggiungere l’obiettivo di assicurare il necessario coordinamento tra la procedura concorsuale con la programmazione del fabbisogno di medici specialisti, è stata segnalata l’esigenza di assicurare il relativo coordinamento funzionale con il Ministero della salute, fornendo elementi e informazioni che potessero confermare il raggiungimento del predetto obiettivo.
- 2) In relazione a quanto contenuto nel documento di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), circa le consultazioni effettuate, sono stati richiesti elementi informativi circa l’effettivo livello di condivisione dell’intervento normativo, con particolare riferimento agli enti ed organi del Sistema Sanitario Nazionale.
- 3) Relativamente alla disposizione contenuta all’art. 3, comma 1, dello schema - che prevede una prova di esame unica ed identica a livello nazionale e non più riferita a ciascuna tipologia di scuola di specializzazione -, la Sezione, in disparte le preoccupazioni espresse in sede di premesse generali, ha rilevato che tale innovazione non appare del tutto coerente con il disposto dell’art. 36, comma 1, del d. lgs. n. 368 del 1999, che continua a far riferimento a prove di ammissione “per ogni singola tipologia”.

Inoltre, sul piano del merito, è stato conseguentemente osservato che tale mutamento di impostazione dell’intervento potrebbe risultare non pienamente rispondente al criterio della specializzazione che costituisce l’obiettivo delle scuole di che trattasi.

- 4) La disposizione (art. 5, comma 2, dello schema) che prevede la decadenza del candidato dalla procedura di concorso e l’esclusione della possibilità di iscriversi ai successivi concorsi per un anno nei casi, rispettivamente, di mancata scelta di almeno una sede e di una tipologia di scuola e di mancato perfezionamento dell’immatricolazione nei tempi indicati dal bando, introduce forme di sanzione e di inibitoria di un certo rilievo, senza peraltro una fonte legislativa diretta.
- 5) È stata rilevata la presenza, al comma 2 dell’art. 5, di estesi contenuti motivazionali, segnalando l’esigenza di eliminarli dal testo normativo in ossequio al principio secondo cui gli atti normativi non vanno motivati.
- 6) È stata, infine, rilevata la deroga (al disposto dell’art. 10, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile) introdotta all’articolo 7, comma 2, dello schema, per cui il regolamento entra in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

III. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, onerato dei predetti adempimenti istruttori, ha trasmesso con nota dell'Ufficio legislativo del 21 luglio 2017 un "appunto" indirizzato al medesimo Ufficio predisposto dalla Direzione generale competente, in cui si forniscono, punto per punto, elementi di risposta alle singole osservazioni di questa Sezione, senza allegare alcuna ulteriore documentazione, nei termini che si vanno a sintetizzare.

1. In merito all'osservazione di carattere preliminare di questa Sezione, concernente la scelta di premiare la formazione e la preparazione di carattere generale del medico prevedendo una prova unica uguale per tutti, la Direzione generale ha rappresentato quanto segue.

L'art. 2, comma 433, della legge n. 244/2007 ha stabilito come requisito per partecipare al concorso per l'accesso alle scuole universitarie di specializzazione solo il possesso del titolo di laurea in medicina e l'abilitazione alla professione di medico chirurgo, senza richiedere ulteriori pre-requisiti specifici per tipologia di scuola. Di conseguenza la prova di esame, rispetto al passato, ha un approccio più ampio e di carattere generale piuttosto che di carattere specialistico, ponendo tutti i candidati sullo stesso piano di partenza, e ciò in funzione di una selezione basata sul merito. A tale logica, secondo l'Amministrazione, risponde la riduzione del punteggio attribuito agli esami fondamentali e l'esclusione di qualsiasi apprezzamento (in termini di punteggio) per le tesi sperimentali e per il titolo di dottore di ricerca. Inoltre, sostiene la Direzione, la previsione di una "prova unica nazionale con graduatoria unica nazionale" sarebbe una diretta conseguenza della scelta del "Legislatore del 2014 di introdurre un concorso unico nazionale invece dei concorsi locali gestiti dalle singole università".

Al riguardo, sotto il profilo formale non può non ribadirsi che il dettato letterale sopracitato dell'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 368/1999 non sembra avvalorare pienamente l'impostazione adottata dal Ministero (la Direzione generale limita l'effetto dell'inciso "per ogni singola tipologia" alla sola necessità di contestualità della data delle prove). Sotto il profilo del merito, nel confermare che le scelte fondamentali di carattere tecnico appartengono alla discrezionalità dell'Amministrazione, si prende atto di quanto rappresentato circa l'effettiva rispondenza del nuovo sistema di intervento ai principi di efficacia ed efficienza nonché di imparzialità ed equità, raccomandandosi un costante ed attento monitoraggio sulla rispondenza agli intenti del nuovo sistema introdotto.

2. In ordine alla questione dello spostamento del termine per la pubblicazione del bando dal 30 aprile al 31 maggio di ogni anno - sulla quale la Sezione aveva segnalato l'esigenza di uno specifico coordinamento con il Ministero della salute al fine di evitare il reiterarsi di un disallineamento tra i tempi della procedura concorsuale e quelli della programmazione sanitaria - l'Amministrazione, nel richiamare la normativa in materia (art. 35 del d.lgs. n. 368/1999), si è limitata a comunicare che "gli adempimenti finalizzati all'emanazione del bando di concorso ... richiedono una previsione di un lasso

di tempo ulteriore”, senza nulla dire relativamente alle segnalate esigenze di coordinamento funzionale con il Ministero della salute.

Al riguardo, si devono parimenti ribadire le osservazioni e le indicazioni espresse da questa Sezione nel parere interlocutorio. Anche in questo caso si raccomanda un attento monitoraggio ed il coordinamento con gli Enti ed organismi competenti in materia sanitaria.

3. Relativamente al tema delle consultazioni effettuate, su cui sono stati richiesti elementi informativi, l'Amministrazione ha risposto che la normativa in materia non prevede espressamente il coinvolgimento del Ministero della salute (riferendosi agli Enti e Organi del sistema sanitario nazionale). Sono pervenuti, tuttavia, istanze da parte di associazioni e comitati di giovani medici ed aspiranti specializzandi che sembrano perorare le istanze accolte nel testo in argomento. La Sezione, ferme le perplessità esposte in termini generali e di corrispondenza formale al testo di legge, non può che prenderne atto.
4. Quanto al delicato tema delle sanzioni, la Direzione generale del MIUR ha rappresentato come la prevista decadenza del candidato dalla procedura di concorso non si configurerebbe come sanzione, “bensì come inevitabile conseguenza correlata alla scelta dello stesso candidato di interrompere l'iter procedurale” e che l'esclusione dalla possibilità di iscriversi ai successivi concorsi per un anno “potrebbe essere considerata come requisito di ammissione alle prove concorsuali degli anni successivi”.

Al riguardo, non potendosi pretermettere l'elemento del gravoso contenzioso che caratterizza i concorsi di ammissione alle scuole di specializzazione in medicina, restano integre le perplessità esposte in relazione, particolarmente, all'interdittiva del diritto di iscriversi ai successivi concorsi per un anno, carente di previsione di legge di riferimento e che comunque sembra costituire in sé previsione sanzionatoria non proporzionata.

5. Circa l'intendimento di depurare l'art. 5, comma 2, delle parti motivazionali spostandole nelle premesse del decreto, non si hanno osservazioni da formulare, salvo segnalare l'esigenza di contenere le dette motivazioni agli elementi essenziali, secondo i principi in materia, potendo essere efficacemente utilizzate le relazioni di accompagnamento al testo.
6. Infine, nel prendere atto di quanto comunicato circa l'urgenza di dare attuazione al provvedimento, si segnala che, per motivi tecnici di congruità e di conoscibilità delle norme, la disposizione che prevede l'entrata in vigore del regolamento il giorno stesso della pubblicazione andrebbe comunque modificata stabilendo che il decreto entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

IV. Tutto quanto sopra premesso e ribadito, si evidenzia ancora una volta la necessità di prevedere adeguati criteri e meccanismi di monitoraggio, e quindi di valutazione di impatto, atti a consentire la verifica del funzionamento del nuovo sistema e del grado di raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Antimo Prospero

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO
Maria Luisa Salvini