

**MEDICI SPECIALIZZANDI :
LA PARTECIPAZIONE ALL'ATTIVITA' ASSISTENZIALE DURANTE IL PERIODO DI
FORMAZIONE.**

Nel settembre 2000 il Consiglio Direttivo ha costituito un Gruppo di Lavoro, coordinato dal Vice Presidente dott. Giuseppe Montante, con lo scopo di affrontare e dirimere controversie riguardanti l'esercizio professionale sorte tra Medici e Istituzioni pubbliche o private presso le quali i Colleghi prestino la loro opera, il tutto secondo le attribuzioni conferite in materia all'Ordine dall'art. 3 lettera g) della legge istitutiva (DLCPS 13 settembre 1946 n. 233).

Recentemente il Gruppo di Lavoro ha completato anche l'esame della complessa problematica riguardante la posizione giuridica dei Medici Specializzandi in rapporto alla loro partecipazione alle attività assistenziali nell'ambito del Complesso Clinico-Ospedaliero di Padova.

Nel corso dell'istruttoria è stato anche richiesto, sugli aspetti legali della questione, il parere pro-veritate del prof. Avv. Marcello Francanzani dell'Università di Padova. Completata così l'istruttoria, il Gruppo di Lavoro ha espresso le proprie valutazioni e le conseguenti proposte di iniziativa nel verbale conclusivo della seduta tenuta il 19 marzo u.s.

Trattandosi di problematica di estrema rilevanza che investe direttamente il sistema delle garanzie che devono presiedere all'espletamento dell'esercizio professionale sia a tutela del Cittadino che dello stesso Medico, riteniamo utile e opportuno far conoscere ai Colleghi le valutazioni e le conclusioni cui è pervenuto il Gruppo di Lavoro e che il Consiglio Direttivo dell'Ordine con delibera assunta all'unanimità ha condiviso e fatte proprie.

Riportiamo di seguito la deliberazione assunta dal Consiglio il 2 aprile 2002 corredata dalla documentazione relativa.

**Il Presidente
Maurizio Benato**

**DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO
N. 55 DEL 2 APRILE 2002**

Oggetto: Situazione giuridica dei Medici Specializzandi. - Conclusioni Gruppo di Lavoro

Il Vice Presidente dott. Giuseppe Montante riferisce che Il Gruppo di Lavoro da lui coordinato, costituito ai sensi dell'art. 3 lettera g) DLCPS 233/46, ha adempiuto al mandato conferitogli dal Consiglio Direttivo per lo studio della problematica relativa alla situazione giuridica dei Medici Specializzandi e all'impiego improprio degli stessi Colleghi nell'ambito delle strutture del Complesso Clinico Ospedaliero di Padova.

Dopo complessa e approfondita istruttoria, nel corso della quale è stato anche acquisito il parere pro-veritate dell'Avv. Prof. Marcello Francanzani per gli aspetti legali della problematica, il Gruppo di Lavoro ha consegnato alla Presidenza dell'Ordine le proprie conclusioni contenute nel verbale della seduta del 19 marzo 2002.

Il Vice Presidente dà lettura integrale del verbale che ha come allegati il quesito formulato al Prof. Francanzani ed il relativo parere legale.

All'esposizione del Vice Presidente segue una lunga e approfondita discussione al termine della quale

IL CONSIGLIO DIRETTIVO

- condivise le valutazioni espresse nel documento conclusivo del Gruppo di Lavoro;
- con votazione unanime;

DELIBERA

di far proprio ed approvare il verbale in data 19.3.2002 del Gruppo di Lavoro ex art. 3 lettera g) DLCPS 233/46, con le valutazioni e le conclusioni ivi riportate.

Il verbale suddetto viene allegato – per farne parte integrante - alla presente deliberazione, corredato del testo del quesito e del parere pro-veritate formulato dal Prof. Avv. Marcello Fracanzani

IL VICE PRESIDENTE
(Dott. Giuseppe Montante)

IL SEGRETARIO
(Dott. Riccardo De Gobbi)

19 Marzo 2002

Verbale conclusivo del Gruppo di Lavoro inerente le vertenze tra Medici ed Aziende pubbliche e private in merito alla problematica sulla situazione giuridica dei Medici Specializzandi.

Il Consiglio Direttivo dell'Ordine dei Medici di Padova, in seguito alle numerose segnalazioni da parte di **Medici Specializzandi** nonché alle notizie apparse sulla stampa in riferimento a contestazioni delle organizzazioni sindacali che li rappresentano, ha ritenuto di affidare al **Gruppo di Lavoro** in questione il problema dell'utilizzo dei Medici Specializzandi presso l'Università di Padova in attività assistenziale con particolare riguardo all'urgenza ed emergenza (turni di guardia) in assenza del medico strutturato. Il gruppo di lavoro più volte riunitosi ha:

- 1) verificato la sussistenza dei fatti segnalati;
- 2) preso in esame la normativa di legge nazionale ed europea vigente al riguardo;
- 3) esaminato il regolamento delle Scuole di Specialità dell'Area Sanitaria dell'Università degli Studi di Padova.

In considerazione della discrepanza esistente tra la normativa CEE ed il regolamento della Facoltà di Medicina dell'Università di Padova sulle mansioni degli Specializzandi decide di munirsi di un parere "pro veritate" di un giurista e decide di affidarsi al parere del Prof. Avv. Marcello Fracanzani.

Dall'esame del parere del suddetto documento (vedi Allegato 1) si ravvisa pertanto che la normativa CEE darebbe ragione a coloro i quali hanno sollevato il problema, nel senso che all'interno di ogni stato aderente alla CEE devono essere attuate delle norme legislative che prevedono che la partecipazione alle attività assistenziali da parte del medico specializzando può essere effettuata solo in presenza, sotto il controllo e dietro la piena responsabilità del medico strutturato che ha la funzione di *tutor*. A tale normativa dovrebbe adeguarsi il regolamento attuativo dell'Università.

La legislazione Italiana ha recepito la normativa CEE ma ne ha successivamente sospeso gli effetti fino all'entrata in vigore di un ulteriore provvedimento legislativo.

Il Gruppo di Lavoro, sulla scorta del parere legale, pur prendendo atto della non sussistenza allo stato attuale di presupposti certi per una eventuale azione giuridica, ritiene non corretto sul piano sociale, etico e professionale l'impiego improprio dei Medici Specializzandi da parte dell'Azienda Ospedaliera e dell'Università di Padova, che per un cavillo giuridico, espone i Pazienti ed i Medici Specializzandi a possibili rischi.

Pertanto il Gruppo di Lavoro propone al Consiglio dell'Ordine dei Medici di Padova di manifestare il dissenso motivato all'Assessore alla Sanità della Regione Veneto, al Magnifico Rettore dell'Università di Padova, ai Direttori Generali interessati, ai Direttori Sanitari dell'Azienda Ospedale-Università di Padova e dell'ULSS 16, ai Direttori delle Scuole di Specializzazione dell'Università di Padova sull'attuale regolamento di Facoltà vigente, di dare pubblicazione del parere integrale dell'Avv. Fracanzani e del suddetto documento sul prossimo numero del Bollettino dell'Ordine e di invitarli a correggere tale regolamento in modo da adeguarsi autonomamente alla normativa Europea vigente.

Allegato 1

Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri
della Provincia di Padova

Oggetto: Richiesta di parere
Prot. n. 5561/35
Padova, 24 ottobre 2001

Preg.mo
Avv. Marcello Fracanzani

Il Consiglio Direttivo dell'Ordine ha costituito, ai sensi dell'art. 3 lettera g) del DLCPS n. 233/1946, una Commissione per l'approfondimento delle diverse problematiche riguardanti i rapporti professionali tra i Medici e le Aziende del Servizio Sanitario Nazionale.

Un tema di rilevante importanza sottoposto all'attenzione della Commissione riguarda la situazione giuridica degli specializzandi sotto il profilo di un improprio "utilizzo" dei medici in formazione specialistica in attività e funzioni spettanti al personale medico strutturato.

Com'è noto, in base all'art. 4 del D.Lgs. 8.8.1991 n. 257, che disciplina i diritti ed i doveri degli specializzandi, la formazione del medico specialista implica la partecipazione alla totalità delle attività mediche del servizio ... ivi comprese le guardie e l'attività operatoria, per le discipline chirurgiche, nonché la graduale assunzione dei compiti assistenziali.

In base al Regolamento delle Scuole di Specialità dell'Area Sanitaria dell'Università di Padova, approvato dal Senato Accademico il 24.9.1996 ed il 20.10.1998, l'attività di tirocinio dello specializzando si configura come attività formativa e non può essere sostitutiva di quella del personale di ruolo ospedaliero o universitario (art. 7.3). Inoltre lo stesso Regolamento dispone che nell'iter formativo delle scuole che prevedono l'espletamento della guardia medica, il Consiglio della Scuola organizza sotto la sua responsabilità un numero adeguato di co-guardie per la formazione dello specializzando (art. 7.5). Infine allo specializzando, nell'espletamento dei compiti assistenziali, deve essere garantito come referente un medico strutturato dell'Unità Operativa in cui opera come doverosa tutela delle persone (utente e specializzando) e come momento essenziale dell'apprendimento. Di norma, a partire dal 2° anno il responsabile dell'Unità Operativa affida allo specializzando l'espletamento dei turni di guardia interna purché l'U.O. disponga del servizio di pronta disponibilità. La guardia medica, ove implichi attività per urgenze esterne, le consulenze specialistiche e l'attività ambulatoriale possono essere svolte in autonomia dallo specializzando, di norma a partire dal penultimo anno, fermo restando il servizio di pronta disponibilità di un medico strutturato (art. 7.6).

Più di recente con D.Lgs. 17 agosto 1999 n. 368 è stata dettata la normativa di attuazione della direttiva 93/16/CEE in materia di libera circolazione dei medici e reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli.

In particolare, per quanto interessa la materia all'esame, il Titolo VI contiene le disposizioni concernenti la formazione dei medici specialisti con una serie di prescrizioni più rigorose anche per quanto riguarda lo svolgimento delle attività formative. Peraltro il D.Lgs. 21 dicembre 1999 n. 517, recante la disciplina dei rapporti fra Servizio Sanitario Nazionale ed Università a norma dell'art. 6 della legge 30 novembre 1998 n. 419, ha sospeso l'efficacia delle norme del surrichiamato Titolo VI, dall'art. 37 all'art. 42 dichiarando in vigore fino alla data di emanazione di un ulteriore provvedimento le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 257/91.

In presenza di tale situazione legislativa sorgono dubbi e perplessità in ordine allo stato giuridico del medico in formazione specialistica, per cui il Consiglio Direttivo dell'Ordine ha ritenuto di rivolgerle la richiesta di un parere pro-veritate allo scopo di orientare le proprie valutazioni su eventuali iniziative da assumere nell'ambito delle competenze istituzionali ordinistiche.

Nel ringraziare per la cortese attenzione, si rimane in attesa e si inviano cordiali saluti.

Allegato 2

DIPARTIMENTO DI STORIA E FILOSOFIA DEL DIRITTO E DIRITTO CANONICO
DELLA FACOLTA DI GIURIPRUDEZZA
DELL'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

SEMINARIO DI TEORIA GENERALE DEL DIRITTO E DOTTRINA DELLO STATO

Padova, 13 novembre 2001

OGGETTO: STATUS GIURIDICO E COMPITI MEDICI SPECIALIZZANDI
(parere legale su quesito prot. 5561/35 del 24.X.2001, pervenuto il 31.X.2001)

Stimati Dottori,

riscontro la richiesta di parere contenuta nella missiva in oggetto. Se ben intendo il quesito può essere riassunto nei termini seguenti: "Alla luce del D.Lgs. n. 368/99, di attuazione della direttiva 93/16/CEE, parzialmente sospeso nella sua efficacia - in via temporanea e transitoria- dal D.Lgs. n. 517/99, concernente la disciplina dei rapporti tra SSN e Università, possa ritenere legittimo il regolamento delle Scuole di Specialità dell'Area Sanitaria dell'Università di Padova, approvato dal Senato Accademico il 24 settembre 1996 ed il 28 ottobre 1998, sulla base dell'allora vigente D.Lgs. n. 257/91".

In altri termini, viene chiesto se sia tuttora legittima l'assegnazione di medici specializzandi a compiti di assistenza diretta, e, in certa misura, autonoma nei confronti di pazienti in materia attinente la specializzazione cui si stanno applicando.

Allo stato, infatti, i medici specializzandi per il nostro Ateneo svolgono un'attività formativa, anche con assunzione di casi pratici, ma pur sempre distinta e non sostitutiva del personale di ruolo, incardinati presso gli ospedali o l'Università. Un tanto si traduce (anche) in un certo numero di servizi di guardia medica, tesi a far acquisire l'opportuna esperienza al tirocinante, affiancando il titolare del turno di guardia, che non può, quindi, essere mai lasciata al solo specializzando; seppure codesto stesso Ordine rileva che a partire dal secondo anno il medico specializzando è chiamato a gestire da solo turni di guardia interna, purché l'U.O.A. sia dotata di un servizio di pronta reperibilità che consenta al medico strutturato (normalmente di profilo dirigenziale) di intervenire in prima persona. Nell'ultimo anno, poi, l'autonomia dello specializzando si estende fino ad espletare guardie mediche con urgenze esterne, consulenze specialistiche ed attività ambulatoriale, ferma restando la necessità della pronta disponibilità di un medico strutturato. In ogni caso, infine, ogni specializzando è affidato ad un medico strutturato che svolge nei suoi confronti la funzione di tutor.

Ora, ci si deve chiedere se siffatta attività rientri nel concetto di apprendimento specialistico, pure mediante tirocinio pratico effettivo, secondo il disegno di uniformità europeo, previsto nelle fonti comunitarie sopracitate.

Un esame anche non particolarmente approfondito della direttiva n. 93/16/CEE e del relativo D.Lgs. n. 368/99 evidenzia un profilo più restrittivo dell'attività esterna del medico specializzando, nel senso che il contatto con i pazienti - utenti è visto solo come momento formativo sotto la diretta sorveglianza del tutor, in modo che ogni singola determinazione dello specializzando è avallata o corretta dal medico strutturato, che la fa propria anche ai fini della responsabilità penale, civile e professionale. E' ben vero che l'attuale regolamento universitario dispone che lo specializzando agisce sotto la responsabilità del medico strutturato cui è stato affidato (art. 7.5. regolamento di Ateneo citato), ma non è meno vero che per le modalità nelle quali lo specializzando ha possibilità di intervenire, fuori dal controllo immediato e diretto del tutor, egli potrebbe causare danno a terzi, danno del quale il tutor sarebbe responsabile sotto il profilo amministrativo (in forza del disposto regolamentare citato), ma che non potrebbe assorbire l'eventuale responsabilità penale che è personale, con ulteriore esposizione di responsabilità risarcitoria da parte dell'azienda che ha preposto un soggetto non formalmente abilitato (o, comunque, ancora in formazione) ad un'attività con rilevanza esterna. Infatti, la pronta disponibilità, non garantisce quel controllo costante ed immediato la disciplina comunitaria sembra richiedere.

A queste osservazioni si potrebbe opporre che la suddetta disciplina comunitaria è, allo stato, sospesa nella sua efficacia in forza di un D.Lgs., il 517/99, che procrastina la sua piena entrata in vigore in ragione di un'attesa riforma generale del rapporto tra le università ed il S.S.N., sicché sarebbe ancora pienamente legittima (ed efficace) la regolamentazione di ateneo, mutuata sulla vigenza del D.Lgs. n. 257/91.

Ci si deve chiedere, allora, se il D.Lgs. n. 517/99 potesse inibire il recepimento della direttiva 93/16/CEE, operato con D.Lgs. n. 368/99: se la risposta è affermativa, allora il regolamento di Ateneo è pienamente efficace

ed i medici specializzandi possono esplicare la loro attività con l'ampia autonomia concessa loro da tale fonte (p.es. ambulatorio ed urgenze esterne); se la risposta è negativa, allora si deve ritenere immediatamente operante la disciplina contenuta nella direttiva comunitaria, dovendosi disapplicare ogni diversa fonte con essa contrastante

Sotto il profilo formale la norma che recepisce la direttiva comunitaria 93 / 16/ CEE è un D. Lgs. ; sullo stesso piano nella gerarchia delle fonti si pone anche la norma che ne ha temporaneamente sospeso l'efficacia: sempre un D.Lgs. ed a parità di forza normalmente prevale la fonte posteriore (salvi i rapporti speciali che non sono derogati da norme

generali successive). Si potrebbe concludere che legittimamente il D.Lgs. n. 517/99 abbia sospeso temporaneamente l'efficacia di quanto contenuto nel D.lgs, n. 368/99.

Non di meno, per completezza, occorre ricordare che talune norme comunitarie - per giurisprudenza pressoché quarantennale - prevalgono comunque sulle fonti statali e, se sufficientemente dettagliate, sono immediatamente efficaci e suscettibili di esperimento avanti l'autorità giudiziaria statale. Orbene, resta dunque da vedere, se la direttiva comunitaria in oggetto rivesta queste caratteristiche, cioè sia *self executing* secondo la formulazione corrente, ovvero se abbisogni di norme statali di attuazione: nel primo caso la disciplina europea è già operativa, non necessitava di D.Lgs. di attuazione e, quindi, non può essere sospesa da D.Lgs. contrario (pena la possibilità per la fonte nazionale di paralizzare l'azione europea); nel secondo caso, il provvedimento interno di sospensione dell'efficacia può dirsi legittimo e, quindi, resta operante l'attuale regolamento di ateneo, ormai più volte citato.

La soluzione conduce in questo secondo senso, sia perché il testo della direttiva non è particolarmente dettagliato, anzi, demanda ai singoli Stati di adottare strumenti di adeguamento ai principi enunciati, per raggiungere quell'uniformità auspicata dalla citata fonte. Inoltre, la sospensione operata con D.Lgs. n. 517/99, essendo temporalmente delimitata in attesa della disciplina organica tra SSN ed università italiane, trova una sua giustificazione tale da non consentire (con ogni probabilità) contenziosi avanti il giudice nazionale per vedere automaticamente applicata la più restrittiva disciplina comunitaria.

Peraltro, il soggetto passivo di eventuali azioni giudiziario di questo tipo sarebbe eventualmente la sola Università di Padova - Azienda Ospedaliera, in ragione dell' applicazione di una propria normativa (il regolamento di Ateneo) in contrasto con la fonte comunitaria.

In conclusione, dunque, ritengo che la direttiva n. 93/16/CEE non sia applicabile in questo momento, mentre la vigente disciplina sullo status giuridico e sulle mansioni degli specializzandi, sia rinvenibile nel regolamento di Ateneo del 1996, modificato con delibera di Senato accademico del 20 ottobre 1998.

Ritenendo così di aver adempiuto all'incarico officiatomi, sono lieto di rendere eventuali chiarimenti,

Prof. Avv. Marcello M. Fracanzani