

Numero 01280/2020 e data 10/07/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 giugno 2020

NUMERO AFFARE 00716/2020

OGGETTO:

Ministero dell'università e della ricerca.

Schema di decreto del Ministero dell'università e della ricerca, recante modifiche al D.M. 10 agosto 2017, n. 130 “*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 12 giugno 2020 n. 241, con la quale il Ministero dell'università e della ricerca - Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto; esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prospero;

Premesso:

1. Il Ministero dell'università e della ricerca, in data 12 giugno 2020, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di regolamento recante modifiche alla disciplina delle modalità di ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, attualmente contenuta nel regolamento di cui al decreto ministeriale 10 agosto 2017, n. 130.

2. 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 e successive modificazioni, 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”*.

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 35 del presente decreto e all'articolo 757, comma 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66”.

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

Alla norma sopra richiamata si è data attuazione con i seguenti provvedimenti: 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, a sua volta, abrogato e sostituito dal vigente

decreto ministeriale 10 agosto 2017, n. 130, oggetto delle presenti proposte di modifica.

3. Rappresenta l'Amministrazione che le modifiche al decreto ministeriale 10 agosto 2017, n. 130 si ritengono necessarie, in primo luogo, al fine di adeguare il testo del regolamento alle recenti novità introdotte dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, il quale all'art. 237, comma 3, ha disposto che: *«Al concorso di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 10 agosto 2017, n.130, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 6 settembre 2017, n. 208, possono partecipare i candidati che si laureano in Medicina e Chirurgia in tempo utile per la partecipazione alla prova d'esame secondo le indicazioni riportate nel bando, con obbligo, a pena di esclusione, di conseguire l'abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo entro il termine fissato per l'inizio delle attività didattiche delle scuole. Conseguentemente è soppresso l'articolo 2, comma 1, secondo periodo, del citato decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca 10 agosto 2017, n.130»*.

In secondo luogo, l'intervento proposto, sarebbe volto a valorizzare l'esperienza maturata negli anni di espletamento del concorso nazionale intervenendo su alcuni aspetti della procedura concorsuale tramite l'introduzione di meccanismi di semplificazione delle procedure di scelta e di assegnazione dei candidati alle scuole e di generale accelerazione delle tempistiche legate agli scorrimenti della graduatoria di merito.

L'Amministrazione ha indicato nella scheda di analisi di impatto della regolazione (AIR) le seguenti "criticità riscontrate ed esigenze considerate":

- necessità di chiarire l'incompatibilità prevista all'art. 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, per cui il medico iscritto ai corsi di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 20 del d.lgs. n.368/99 non può iscriversi al concorso per le scuole di specializzazione di area sanitaria se prima non ha concluso il corso di formazione, fatta salva la possibilità di rinunciare al corso stesso interrompendolo; ciò allo scopo di assicurare che l'investimento dello Stato o delle regioni per formare i medici non venga compromesso dall'eventuale comportamento di beneficiari che

frequentano solo per qualche tempo il corso senza portarlo a conclusione e senza, quindi, giungere all'acquisizione del titolo di specializzazione.

- esigenza di snellire le attuali procedure relative alla scelta ed alla assegnazione dei candidati alle scuole eliminando la previsione del limite delle tre scelte (che negli anni si è rivelata assai limitante per i candidati, oltre ad avere comportato la necessità di prevedere nel bando meccanismi di scelta sviluppati per scaglione, con la duplice conseguenza dell'allungamento dei tempi di assegnazione dei candidati alle scuole e della vacanza di molti contratti a chiusura della graduatoria), garantendo, fin dal principio, la massima possibilità di scelta nell'ambito della stessa area o di aree diverse. Ciò, sempre secondo l'Amministrazione, consentirebbe sicuramente di assegnare i vari candidati almeno su una delle scelte indicate in ragione della posizione ricoperta in graduatoria, laddove ancora ve ne sia almeno una ancora disponibile;

- l'attuale sistema di valutazione dei titoli non si sarebbe rivelato adeguato a garantire l'uguaglianza sostanziale tra i candidati all'atto della partecipazione al bando; in particolare, sarebbe sorto un contrasto interpretativo circa l'esatta individuazione dei titoli da intendersi esclusi dal computo dei punteggi; di conseguenza, al fine di consentire a tutti i medici di avere opportunità di collocazione nel mondo del lavoro contrastando la problematica dell'imbuto formativo tra laurea e specializzazione e, in sostanza, di consentire la partecipazione al concorso solo ai medici che non godono già di un posto di lavoro alle dipendenze del Servizio sanitario nazionale o delle strutture sanitarie private accreditate, l'Amministrazione ha ritenuto di estendere la platea degli esclusi dai punti per i titoli ai predetti medici dipendenti dal Servizio sanitario nazionale o di strutture private accreditate, nonché ai medici già in possesso di un diploma di formazione specifica per medico di medicina generale di cui all'art. 21 del decreto legislativo n.368/1999.

- esigenza di garantire una maggiore omogeneità di comportamento nelle sedi "fisiche" di concorso per ciò che concerne l'adozione e l'attuazione delle

procedure di controllo e vigilanza sugli aspiranti specializzandi, esplicitando il divieto di detenzione ed utilizzo anche degli articoli di cancelleria.

4. La relazione ministeriale è corredata dalla relazione illustrativa, dalla scheda di analisi di impatto della regolazione (AIR) e dalla scheda di analisi tecnico-normativa (ATN). L'intervento normativo è stato effettuato con il ricorso alla tecnica della novella, inserendo modificazioni al testo del d.m. n. 130/2017. Secondo quanto attestato dall'Amministrazione, le proposte di modifica in esame non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

5. Lo schema di decreto si compone di due articoli: l'articolo 1 concerne le modifiche al decreto 10 agosto 2017, n. 130, e l'articolo 2 contiene le disposizioni di entrata in vigore del provvedimento.

5.1 L'articolo 1 (*Modifiche al decreto ministeriale 10 agosto 2017, n. 130, 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*), secondo quanto chiarito dall'Amministrazione, introduce le seguenti modifiche al suddetto d.m. n.130/2017 e in particolare:

- l'art. 1, comma 1, lett. a) e b): reca modifiche formali, conseguenti alla istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca in luogo del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca;
- l'art. 1, comma 1, lett. c): è volto ad adeguare il testo del decreto n. 130/2017 alla disposizione introdotta dall'art.102, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, in l. 24 aprile 2020, n. 27, con la quale è stato conferito valore abilitante alla laurea in Medicina e chirurgia, e a quanto conseguentemente disposto dall'art. 237, comma 3, del decreto legge 19 maggio 2020, n.34. Inoltre, “per mera esigenza di chiarezza del testo regolamentare”, viene ribadita l'incompatibilità prevista all'art. 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001 n.448, in base alla quale è fatto divieto al medico iscritto ai corsi di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 20 del d.lgs. n.368/99 di iscriversi al concorso per le scuole di

specializzazione di area sanitaria se prima non ha concluso il corso di formazione, fatta salva la possibilità di rinunciare al corso stesso interrompendolo;

- l'art. 1, comma 1, lett. d): sopprime le parole “*i posti disponibili presso ciascuna scuola*”, al fine di armonizzare il testo della disposizione regolamentare con quanto previsto dall'art. 35, comma 2, del decreto-legge n. 368/1999, il quale dispone che il numero dei posti da assegnare a ciascuna scuola di specializzazione accreditata è determinato con decreto del Ministro (mentre il bando di concorso è emanato con un provvedimento amministrativo del competente direttore generale);

- l'art. 1, comma 1, lett. e): è volto a snellire le attuali procedure relative alla scelta ed alla assegnazione dei candidati alle scuole eliminando la previsione del limite delle tre scelte - che negli anni si è rivelata penalizzante per i candidati, oltre ad avere comportato la necessità di prevedere nel bando meccanismi di scelta sviluppati per scaglione, con conseguente allungamento dei tempi di assegnazione dei candidati alle scuole - garantendo, sin da subito, la massima possibilità di scelta nell'ambito della stessa area o di aree diverse;

- l'art. 1, comma 1, lett. f): elimina un refuso rimasto nel vigente regolamento n.130/2017 a seguito dell'introduzione della graduatoria unica nazionale.

- l'art. 1, comma 1, lett. g): ha la finalità di conferire maggiore chiarezza al testo, richiamando tutti i titoli citati nel comma, e non solo a quelli da ultimo indicati alla lett. c) .

- l'art. 1, comma 1, lett. h): esclude dal conteggio dei titoli, indicati all'art. 5, comma 1, del vigente d.m. n. 130/2017, i medici che sono già dipendenti del Servizio sanitario nazionale o delle strutture sanitarie private con esso accreditate e quelli già in possesso di un diploma di formazione specifica per medico di medicina generale di cui all'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n.368.

5.2 L'articolo 2 (*Disposizioni transitorie e finali*) stabilisce che “*Il presente regolamento entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta*”

Ufficiale della Repubblica italiana”.

Considerato:

6. Osservazioni sullo schema di regolamento.

6.1 Al riguardo, in via preliminare, la Sezione esprime positivo apprezzamento circa la finalità del decreto di superare le criticità emerse in sede di applicazione dei precedenti regolamenti e evidenziate anche dal relativo contenzioso (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, n. 3650/2020; id., n. 3649/2020; id., n. 3407/2020; id., n. 2067/2020), in particolare relativamente all'importante problema del gran numero di contratti che restano non assegnati.

6.2 Giova ricordare che si tratta del quarto intervento regolamentare nella materia nel corso di pochi anni, a conferma della complessità delle questioni poste in questo ambito e della difficoltà di individuare le più corrette e opportune misure di intervento.

6.3 A tal proposito, devono richiamarsi, anche con riguardo allo schema di regolamento in esame, alcune considerazioni già formulate dalla Sezione con il precedente parere n. 1836/2017 reso nel procedimento di adozione del decreto n. 130/2017, riguardanti in particolare:

- l'utilità di un raccordo funzionale – anche se, nel caso di specie, non previsto dalla disciplina di rango primario - con il Ministero della salute, al fine di assicurare il necessario coordinamento tra la procedura concorsuale e la programmazione del fabbisogno di medici specialisti, a maggior ragione in un contesto in cui le consultazioni effettuate sullo schema di decreto in oggetto, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, hanno coinvolto solo i rappresentanti del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU) durante un incontro tenutosi in via telematica, in data 28 maggio 2020;
- l'opportunità di meglio precisare le modalità di controllo e di monitoraggio dell'intervento, di cui si dà un'informativa solo nell'AIR, senza che siano previste disposizioni al riguardo nel regolamento;

- la mancata predisposizione della VIR che, con riguardo ad un ambito regolatorio che ha registrato le predette vicende con il relativo contenzioso, sarebbe, invece, utile.

6.4 Con riguardo all'inserimento, all'art. 2, comma 1, del d.m. n. 130/2017, dopo il primo periodo, di ulteriori tre periodi, possono formularsi i rilievi di seguito esposti.

Va, preliminarmente, osservato che l'intervento, se inteso in termini di mero adeguamento del testo alla sopravvenuta menzionata disciplina di cui al decreto-legge n. 18/2020 e al decreto-legge n. 34/2020, potrebbe anche non ritenersi indispensabile, tenuto conto della natura autoapplicativa della norma di cui all'art. 237, comma 3, del decreto-legge n. 34/2020, che ha già direttamente provveduto anche a sopprimere il previgente secondo periodo del comma 1 dell'art. 2 del d.m. n. 130/2017, e del fatto che la materia risulta adeguatamente disciplinata dalle fonti di rango primario richiamate nei tre nuovi periodi.

L'intervento si giustifica, tuttavia, in primo luogo, proprio per finalità di trasparenza e di coordinamento della complessiva normativa di settore, essendo diretto a ricordare all'interprete che la materia dei requisiti per la partecipazione al concorso non esaurisce la sua disciplina nella previsione di cui all'art. 2 del d.m. n. 130/2017, ma è regolata per alcuni profili anche da fonti di rango primario, che l'art. 2, nella nuova formulazione che si vuole introdurre, opportunamente menziona.

In secondo luogo, il predetto inserimento persegue finalità di chiarimento interpretativo della richiamata disciplina legislativa, in particolare precisando che la formula "*interrompendo lo stesso*" di cui all'art. 19, comma 12, l. n. 448/2001 deve intendersi nel senso che il medico deve interrompere il corso mediante una dichiarazione di rinuncia al medesimo.

Tanto premesso, al fine di rendere più immediata ed agevole la lettura del testo, appare preferibile una riformulazione del testo mediante l'accorpamento e l'unificazione dei nuovi secondo e terzo periodo,

considerato che, quanto alla disciplina applicabile ai laureati in medicina e chirurgia che alla data di partecipazione al concorso non siano ancora abilitati all'esercizio della professione di medico chirurgo, le disposizioni di cui all'art. 237, comma 3, del decreto-legge n. 34/2020 e all'art. 2, comma 433, secondo periodo della legge n. 244/2007, si pongono in linea di sostanziale continuità e di reciproca integrazione, il primo chiarendo che la "*condizione*" di cui al citato comma 433, secondo periodo, è da intendersi quale "*obbligo, a pena di esclusione*", ed il secondo precisando che "*il termine fissato per l'inizio delle attività didattiche delle scuole*" menzionato all'art. 237, comma 3 è da intendersi riferito alla "*data di inizio delle attività didattiche di dette scuole immediatamente successiva al concorso espletato*".

Peraltro, con specifico riferimento alla disposizione di cui all'art. 237, comma 4, del decreto-legge n. 234/2020, richiamata nelle nuove disposizioni inserite all'art. 2, comma 1, del decreto n. 130/2017, si osserva che la formula "*... in tempo utile per la partecipazione alla prova d'esame secondo le indicazioni riportate nel bando, ...*" può risultare di non agevole comprensione e si suggerisce, pertanto, di chiarire cosa precisamente si intenda con essa.

Inoltre, si affida alla valutazione di codesta Amministrazione l'opportunità di inserire nella nuova disposizione un inciso che, cautelativamente, tenga conto del particolare contesto in cui si colloca l'intervento sull'art. 2, comma 1 del d.m. n. 130/2017. Va, infatti, ricordato che i nuovi tre periodi del citato art. 2, comma 1, vengono a prendere la collocazione già occupata dall'originario secondo periodo, la cui espressa soppressione è stata, tuttavia, disposta da una norma introdotta da un decreto-legge che, alla data in cui è reso il presente parere, risulta ancora in corso di conversione. Considerato che la detta conversione potrebbe ancora non intervenire e che un intervento di manutenzione del testo del citato art. 2, comma 1 potrebbe, comunque, ritenersi giustificato a prescindere dalla stessa e già in ragione della previsione introdotta dall'art.102, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n.18, convertito, con modificazioni, in l. 24 aprile 2020, n. 27, con la quale è stato

conferito valore abilitante alla laurea in medicina e chirurgia, potrebbe essere utile un inciso che, sia pure con una norma di rango regolamentare che troverebbe copertura nel citato decreto-legge n. 18/2020, confermi comunque, con norma ricognitiva, l'effetto soppressivo dell'originario secondo periodo dell'art. 2, comma 1, d.m. n. 130/2017, che già era incompatibile con il decreto- legge n. 18/2020 e in tale misura implicitamente abrogato dallo stesso, anche per il caso di decadenza del decreto-legge n. 34/2020.

In tal senso, la disposizione potrebbe essere riformulata nei seguenti termini: “All'articolo 2, comma 1, ferma la soppressione del secondo periodo nel testo previgente al decreto-legge n. 18/2020, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: *“In ordine ai requisiti per la partecipazione al concorso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 237, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34; ai laureati in medicina e chirurgia che alla data di partecipazione alla prova d'esame non sono ancora abilitati alla professione di medico chirurgo si applicano, altresì, le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 433, secondo periodo della legge 27 dicembre 2007 n. 244. Ai sensi dell'articolo 19, comma 12, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il medico che si iscrive ai corsi di formazione specifica in medicina generale di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, può partecipare ai concorsi per l'accesso alle scuole di specializzazione universitarie di area sanitaria ad accesso dei medici solo al termine del corso di formazione, fatta salva la possibilità di rinunciare al corso stesso, interrompendolo anticipatamente”*”.

Una siffatta formulazione assicura, comunque, l'inserimento, al secondo periodo del comma 1 dell'art. 2 decreto n. 130/2017, della nuova disposizione, in sostituzione di quella soppressa dall'art.237, comma 3, del decreto-legge n. 34/2020, a prescindere dalla conversione in legge dello stesso decreto-legge. Ovviamente, ove la conversione in legge del medesimo decreto-legge dovesse intervenire prima dell'adozione del presente regolamento, l'inciso “ferma la soppressione del secondo periodo nel testo previgente al decreto-legge n. 18/2020” diverrebbe superfluo e andrebbe, pertanto, espunto.

6.5 Con riguardo alla la disposizione di cui all'art. 1, lettera g) dello schema – secondo cui, all'art. 5, comma 1, le parole: “Tali titoli” sono sostituite da “I titoli di cui al presente comma” – deve osservarsi che la stessa non ha una chiara base legale ed anzi presenta profili di possibile contrasto con il disposto dell'articolo 36, comma 1, del decreto legislativo n. 368/1999, il quale demanda al Ministro dell'università e della ricerca, tra l'altro, la determinazione dei criteri per la valutazione dei titoli sulla base del principio che, comunque: “appositi punteggi sono assegnati, secondo parametri oggettivi, al voto di laurea e al curriculum degli studi”. Neppure può ritenersi che tale disposizione abbia natura meramente interpretativa, in quanto la formulazione vigente, sia per il suo significato letterale che per quello logico-giuridico, va preferibilmente riferita ai soli titoli di cui alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 5 del decreto n. 130/2017 (tesi di carattere sperimentale e titolo di dottore di ricerca).

Pertanto, la disposizione in questione va espunta dal testo dello schema.

La disposizione di cui all'articolo 1, lettera h), dello schema - che esclude dal conteggio dei titoli, indicati all'art. 5, comma 1, del vigente d.m. n. 130/2017, i medici che sono già dipendenti del Servizio sanitario nazionale o delle strutture sanitarie private con esso accreditate e quelli già in possesso di un diploma di formazione specifica per medico di medicina generale – va, parimenti, espunta ove trovi la sua giustificazione nella disposizione ampliativa di cui all'art. 1, lettera g) dello schema, di cui si è innanzi suggerita l'espunzione.

6.6 Con riguardo alla disposizione di cui all'art. 2 dello schema, relativa all'entrata in vigore del regolamento in oggetto, si richiamano le osservazioni già sollevate dalla Sezione, con il parere interlocutorio n. 1668/2017, in ordine allo schema di decreto sottoposto alla stessa nell'ambito del procedimento di adozione del vigente regolamento n. 130/2017.

6.7 Infine, si osserva che non risulta prevista e non trova riscontro nello schema di decreto la prefigurata modifica - indicata nella relazione

ministeriale, nella relazione illustrativa, nell’AIR e nell’ATN -, che si dichiarava volta ad assicurare omogeneità di comportamento nelle sedi “fisiche” di concorso circa l’adozione e l’attuazione delle procedure di controllo e vigilanza sugli aspiranti specializzandi.

6.8 Posto tutto quanto sopra, in via generale, la Sezione segnala l’esigenza di rivedere il testo del decreto per adeguarlo, sul piano della tecnica redazionale del testo, alle *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi* di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 20 aprile 2001, n. 10888, pubblicata nella G.U., serie generale, n. 97 del 27 aprile 2001 (in proposito si segnala, ad esempio, che nel preambolo, nel “RITENUTO”, la sigla “*d.l.*” va sostituita con le parole “*decreto-legge*”).

P.Q.M.

Nei termini di cui in motivazione è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Antimo Prospero

IL PRESIDENTE
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO
Maurizia Campobasso