



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

UNDICESIMA LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE STATALE N. 27

PROPOSTA DI LEGGE STATALE da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione
d'iniziativa dei Consiglieri Bigon, Zottis, Giacomo Possamai, Camani, Montanariello, Zanoni, Brescacin, Zecchinato, Cecchetto, Cecchellero e Baldin

**ISTITUZIONE DEL DIPARTIMENTO INTEGRATO UNIVERSITÀ -
SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E MODIFICA DEL DECRETO
LEGISLATIVO 17 AGOSTO 1999, N. 368 IN MATERIA DI CONDIZIONI
DI FORMAZIONE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI
SPECIALIZZANDI**

Presentato alla Presidenza del Consiglio il 24 ottobre 2022.

ISTITUZIONE DEL DIPARTIMENTO INTEGRATO UNIVERSITÀ - SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E MODIFICA DEL DECRETO LEGISLATIVO 17 AGOSTO 1999, N. 368 IN MATERIA DI CONDIZIONI DI FORMAZIONE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI SPECIALIZZANDI

Relazione:

A partire dall'“esplosione” della pandemia da Covid-19 sono emerse in modo talora drammatico le criticità del nostro sistema sanitario, in particolare per quanto riguarda la “medicina territoriale”. Nel contempo sono risultati più evidenti i difetti della programmazione sanitaria e della non adeguatezza del numero chiuso come unico strumento della programmazione del personale sanitario.

Con questo progetto di legge statale si vuole equiparare la specializzazione di Medicina Generale alle altre specializzazioni sanitarie post lauream, tutte di livello universitario, naturalmente senza perdere il coinvolgimento con la specificità del territorio che è la caratteristica della Medicina Generale.

La funzione oggi svolta dal “Medico di Medicina Generale” è stata oggetto di un'evoluzione sia sotto il profilo giuridico-formale che contenutistico. Sembra utile allora prendere le mosse dalla definizione europea di Medicina Generale, adottata nel 2002 e aggiornata nel 2011 dalla Società Europea di Medicina Generale/Medicina di Famiglia, che si riporta di seguito:

“LE NUOVE DEFINIZIONI EUROPEE 2011 E LE COMPETENZE COSTITUTIVE

La disciplina e specialità della medicina generale/medicina di famiglia

La medicina generale/medicina di famiglia è una disciplina accademica e scientifica, con propri contenuti educativi e di ricerca, proprie prove di efficacia, una propria attività clinica e una specialità clinica orientata alle cure primarie.

I. La disciplina della medicina generale/medicina di famiglia ha le seguenti caratteristiche:

- a) è normalmente il luogo di primo contatto medico all'interno del sistema sanitario, fornisce un accesso diretto ed illimitato ai suoi utenti, si occupa di tutti i problemi di salute, indipendentemente da età, sesso e ogni altra caratteristica della persona;*
- b) fa un utilizzo efficiente delle risorse sanitarie attraverso il coordinamento delle cure, il lavoro con altri professionisti presenti nel contesto organizzativo delle cure primarie, agendo da interfaccia con altre specialità assumendo, quando si renda necessario, il ruolo di difensore dell'interesse dei pazienti;*
- c) sviluppa un approccio centrato sulla persona, orientato all'individuo, alla sua famiglia e alla sua comunità;*
- d) promuove la responsabilizzazione del paziente nella gestione della propria salute (empowerment);*
- e) si basa su un processo di consultazione unico fondato sulla costruzione di una relazione protratta nel tempo attraverso una efficace comunicazione tra medico e paziente;*

- f) ha il compito di erogare cure longitudinali e continue a seconda dei bisogni del paziente;
- g) prevede uno specifico processo decisionale determinato dalla prevalenza e incidenza della malattia in quella precisa comunità;
- h) gestisce contemporaneamente i problemi di salute sia acuti che cronici dei singoli pazienti;
- i) si occupa di malesseri che si presentano in modo aspecifico e ad uno stadio iniziale del loro sviluppo e che potrebbero richiedere un intervento urgente;
- j) promuove la salute ed il benessere con interventi appropriati ed efficaci;
- k) ha una responsabilità specifica della salute della comunità;
- l) si occupa dei problemi di salute nella loro dimensione fisica, psicologica, sociale, culturale ed esistenziale.

II. La specialità della medicina generale/medicina di famiglia

I medici di medicina generale/medici di famiglia sono medici specialisti formati ai principi della disciplina.

Essi sono medici di fiducia del singolo individuo, principalmente responsabili dell'erogazione di cure integrate e continuative ad ogni singola persona che necessita di cure mediche indipendentemente dal sesso, dall'età e dal tipo di patologia. Essi curano gli individui nel contesto della loro famiglia, della loro comunità e cultura, rispettando sempre l'autonomia dei propri pazienti. Sono consapevoli di avere anche una responsabilità professionale nei confronti della comunità nella quale lavorano. Quando negoziano con i pazienti la gestione delle cure integrano i fattori fisici, psicologici, sociali, culturali ed esistenziali, servendosi della conoscenza e della fiducia maturata nel corso di contatti ripetuti.

I medici di medicina generale/medici di famiglia esercitano il loro ruolo professionale promuovendo la salute, prevenendo le malattie, fornendo terapie, cure o interventi palliativi e promuovendo la responsabilizzazione del paziente e l'autogestione della propria salute (empowerment). Tutto ciò avviene sia direttamente, sia attraverso i servizi di altri in accordo con i bisogni di salute e le risorse disponibili nella comunità in cui sono inseriti, aiutando i pazienti dove necessario nell'accesso a questi servizi. Essi devono assumersi la responsabilità di sviluppare e mantenere le loro abilità professionali, l'equilibrio personale e i valori come base per la cura efficace e sicura dei pazienti. Al pari degli altri professionisti sanitari essi devono assumere la responsabilità di un continuo monitoraggio, mantenimento e, se necessario, miglioramento degli aspetti clinici, dei servizi e dell'organizzazione, della sicurezza del paziente e della loro soddisfazione in relazione alle cure da essi erogate.

III. Le Competenze Costitutive del Medico di Medicina Generale/Medico di Famiglia

Una definizione della disciplina della medicina generale/medicina di famiglia e dello specialista Medico di Famiglia deve discendere direttamente dalle Competenze Costitutive del medico di medicina generale/medico di famiglia. Costitutive nel senso di fondanti la disciplina, indipendentemente dal sistema sanitario nell'ambito del quale esse sono applicate.

Le dodici caratteristiche fondamentali che definiscono la disciplina sono correlate alle dodici abilità che ogni specialista medico di famiglia dovrebbe padroneggiare.

Esse possono essere raccolte in sei competenze costitutive (con riferimento alle loro caratteristiche):

- 1. Gestione delle cure primarie (a, b)*
- 2. Cure centrate sulla persona (c, d, e, f)*
- 3. Abilità specifiche nel problem solving (g, h)*
- 4. Approccio integrato (i, j)*
- 5. Orientamento alla comunità (k)*
- 6. Utilizzo di un modello olistico (l)*

Il miglioramento della qualità, in particolare, deve essere considerato come caratteristica fondamentale delle competenze 1 e 3.

Trattandosi di una disciplina scientifica centrata sulla persona tre caratteristiche aggiuntive dovrebbero essere considerate fondamentali nell'applicazione delle competenze costitutive:

a) una sensibilità al Contesto:

la capacità di comprendere il proprio contesto, anche quello dell'ambiente nel quale si opera, le condizioni di lavoro, la comunità, la cultura, la cornice finanziaria e normativa;

b) un'Attitudine:

fondata sulle capacità professionali del medico, sui suoi valori e sulla sua etica;

c) un approccio Scientifico:

espresso dall'adozione di un approccio all'attività clinica critico e fondato sulla ricerca e nel suo mantenimento nel tempo attraverso la formazione continua e il miglioramento della qualità.”.

L'ampiezza di competenze previste dalla definizione di Medicina Generale a livello europeo è anche patrimonio del nostro contesto sanitario e si esprime attraverso l'evoluzione del linguaggio. Il medico di Medicina Generale è oggi un professionista che non corrisponde a quello che nel linguaggio corrente si definisce “medico generico”, cioè il laureato in medicina e chirurgia in possesso della laurea magistrale a ciclo unico che si è abilitato ma non ha conseguito alcuna specializzazione post lauream; non è neppure “il medico di base” figura professionale non più esistente e sostituita principalmente dal medico di assistenza primaria, qualora il medico di medicina generale abbia un rapporto convenzionale con il servizio sanitario; infine non è equipollente allo Specialista di Medicina di Comunità e delle Cure Primarie.

Si ravvisa pertanto la necessità di rendere omogenei i percorsi formativi esistenti con la istituenda nuova specializzazione in Medicina Generale, di Comunità e Cure Primarie, rendendo comunque possibile agli attuali specializzati in Medicina di Comunità e delle Cure Primarie, il riconoscimento della equipollenza ai medici di Medicina Generale, attraverso un percorso formativo integrativo, disciplinato da appositi decreti interministeriali del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e del Ministero della Salute.

Il “medico di Medicina Generale” è il medico in possesso del Diploma di Formazione specifica in Medicina Generale, diploma che si consegue con la frequenza di un corso di specializzazione in Medicina Generale di durata triennale. Le caratteristiche di tale corso (le cosiddette “condizioni di formazione”) sono oggi disciplinate dal decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 “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". Tale decreto ha abrogato il decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 "Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell'art. 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212", che prevedeva un corso di formazione specifica di Medicina Generale di durata biennale, facendo tuttavia salvo il diritto di continuare ad esercitare l'attività di medico di Medicina Generale ai titolari di un rapporto convenzionale di medico di medicina generale, di medico di guardia medica attiva e di emergenza territoriale, di medico nella medicina dei servizi e rapporti similari al 31 dicembre 1994. Val la pena di sottolineare che la durata del corso di formazione prevista dal decreto legislativo n. 256/1991 era di due anni e che non era necessaria la formazione specifica per esercitare l'attività prima del 1° gennaio 1995.

In gran parte dei Paesi europei la specializzazione dei medici di Medicina Generale è demandata alle università mediante apposito corso di specializzazione; in Italia come già detto, la specializzazione in Medicina Generale è affidata dagli anni '90 al "Corso di Formazione Specifica in Medicina Generale" di pertinenza delle Regioni, con la collaborazione sia per l'attività di docenza che di tutoraggio degli Ordini dei medici locali.

Con questo progetto di legge si vuole intervenire sui corsi di formazione specifica di Medicina Generale inserendo in modo strutturato tali corsi nell'ambito dell'Università, con l'istituzione in ogni Ateneo del Dipartimento integrato Università - Servizio sanitario regionale. Tale Dipartimento è istituito con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, adottato di concerto con il Ministro della Salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentita la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO) (articolo 1).

Nel corso di formazione di tutti i medici chirurghi si prevede che possa essere utilizzata la rete formativa delle Aziende sanitarie per i tirocini formativi (articolo 2).

L'articolo 3, che modifica l'articolo 20 del decreto legislativo n. 368/1999, ribadisce la possibilità/necessità di utilizzare la rete formativa delle Aziende sanitarie per i tirocini formativi di tutti gli specializzandi e ne affida l'articolazione ad intesa tra il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 4, tenendo conto della estensione della medicina territoriale, modifica la denominazione del Corso di formazione in un nuovo e specifico Corso - da Medicina Generale a Medicina Generale di Comunità e Cure Primarie e valorizza il ruolo del medico di Medicina Generale, di Comunità e Cure Primarie, inserendo in modo strutturato il corso di formazione specifica in medicina generale, di comunità e di cure primarie nell'Ordinamento universitario e valorizzando il ruolo di tutti i soggetti interessati. Inoltre prevede che l'Ordinamento degli Studi sia determinato da un'Intesa tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute e le Regioni, sentita la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO). L'inserimento del corso di specializzazione in Comunità e Cure Primarie nell'Ordinamento universitario ha la conseguenza di

equiparare gli specializzandi in questa disciplina a tutti gli altri specializzandi anche per quanto riguarda le borse di studio.

Infine l'articolo 5 nel valorizzare il corso di specializzazione ne porta la durata a quattro anni, introducendo al comma 2 anche un'apposita disciplina transitoria.

ISTITUZIONE DEL DIPARTIMENTO INTEGRATO UNIVERSITÀ - SERVIZIO SANITARIO REGIONALE E MODIFICA DEL DECRETO LEGISLATIVO 17 AGOSTO 1999, N. 368 IN MATERIA DI CONDIZIONI DI FORMAZIONE DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI SPECIALIZZANDI

CAPO I - Istituzione del Dipartimento integrato Università - Servizio sanitario regionale

Art. 1 - Istituzione del Dipartimento integrato Università - Servizio sanitario regionale.

1. Al fine di adeguare e potenziare l'assistenza primaria all'evoluzione del quadro demografico, epidemiologico e nosologico e ai conseguenti diversi e nuovi bisogni di salute individuale e collettiva e per rispondere alle specifiche esigenze dei servizi sanitari regionali, è istituito presso ogni università il Dipartimento integrato Università - Servizio sanitario regionale con il compito di coordinare le università e le strutture della sanità territoriale per l'attività didattica prevista nell'ambito delle "condizioni di formazione dei medici chirurghi" di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, come modificato dall'articolo 2 della presente legge.

2. Il Dipartimento di cui al comma 1 è istituito con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca, adottato di concerto con il Ministro della Salute e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentita la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO).

Art. 2 - Modifica dell'articolo 18 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di condizioni di formazione dei medici chirurghi.

1. All'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente lettera d bis):

"d bis) adeguate competenze nelle scienze biopsicomediche, nonché conoscenze finalizzate alla promozione della salute e del benessere psico-fisico."

2. Il tirocinio per la formazione di cui all'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, come modificato dal presente articolo, può essere svolto anche all'interno della rete formativa delle aziende sanitarie di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, come modificato dall'articolo 3 della presente legge, oltre che nelle aziende ospedaliero-universitarie di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517.

CAPO II - Disposizioni in materia di formazione medica specialistica e modifica degli articoli 20 e 24 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368

Art. 3 - Modifica dell'articolo 20 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di condizione e formazione dei medici specialisti.

1. All'articolo 20 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera d) del comma 1 è così sostituita:

“d) formazione svolta dalle università con il concorso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che si avvalgono, oltre che delle aziende ospedaliero-universitarie di cui all’articolo 2 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, della rete formativa costituita dai servizi e presidi ospedalieri, dipartimentali e distrettuali, ivi comprese le unità complesse di cure primarie di medicina generale e di pediatria di base, la cui caratteristica di idoneità didattica è individuata con apposita intesa tra i Ministeri dell’Università e della Ricerca e della Salute e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;”;

b) prima del comma 3 bis sono inseriti i seguenti commi 3.1 e 3.2:

“3.1. La rete formativa di cui alla lettera d) del comma 1 è definita a livello regionale o interregionale in base a specifici accordi o protocolli d’intesa tra università e regioni e risponde ai criteri previsti dal decreto del Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca 4 febbraio 2015, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 126 del 3 giugno 2015, e del decreto 13 giugno 2017, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14 luglio 2017.

3.2. Le attività di docenza e di tutoraggio sono svolte anche dal personale esperto, dipendente e convenzionato, del Servizio sanitario nazionale, in particolare per i contenuti teorici e pratici professionalizzanti nella formazione sia nel corso di laurea che nei corsi di specializzazione.”.

Art. 4 - Sostituzione dell’articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di formazione specifica in medicina generale, di comunità e cure primarie.

1. L’articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 è così sostituito:

“Art. 21.

1. Per l’esercizio dell’attività di medico chirurgo di Medicina generale, di comunità e cure primarie nell’ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di specializzazione in Medicina generale, di comunità e cure primarie, il cui corso è gestito dalle università con il concorso delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; il relativo ordinamento degli studi è determinato da un’intesa tra il Ministero dell’Università e della Ricerca, il Ministero della Salute e le Regioni, sentita la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri (FNOMCeO). I diplomi già conseguiti o in corso di conseguimento, se il corso è iniziato all’atto della data di entrata in vigore della presente disposizione continuano a essere titolo per l’esercizio dell’attività di medico chirurgo di medicina generale. Il nuovo diploma di specializzazione in medicina generale, di comunità e cure primarie, è equipollente a diploma di medicina generale, di comunità e cure primarie attivo alla data di entrata in vigore del presente articolo.”.

Art. 5 - Modifica dell’articolo 24 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di formazione specifica in medicina generale, di comunità e cure primarie.

1. Al comma 1 dell’articolo 24 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 le parole *“tre anni”* sono sostituite dalle parole: *“quattro anni”*.

2. La disposizione di cui al comma 1 si applica ai corsi di specializzazione in medicina generale di comunità e cure primarie che iniziano successivamente all'intesa prevista dall'articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 come sostituito dall'articolo 4 della presente legge.

INDICE

CAPO I - Istituzione del Dipartimento integrato Università - Servizio sanitario regionale.....	7
Art. 1 - Istituzione del Dipartimento integrato Università - Servizio sanitario regionale.....	7
Art. 2 - Modifica dell'articolo 18 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di condizioni di formazione dei medici chirurgi.....	7
CAPO II - Disposizioni in materia di formazione medica specialistica e modifica degli articoli 20 e 24 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368	7
Art. 3 - Modifica dell'articolo 20 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di condizione e formazione dei medici specialisti.	7
Art. 4 - Sostituzione dell'articolo 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di formazione specifica in medicina generale, di comunità e cure primarie.	8
Art. 5 - Modifica dell'articolo 24 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 in materia di formazione specifica in medicina generale, di comunità e cure primarie.	8