



Audizione

VI Commissione permanente Finanze

XII Commissione permanente Affari sociali

Camera dei deputati

“Conversione in legge del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, recante misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali”

[AC. 1060 – Cd. DL Bollette](#)

Associazione Italiana Ospedalità Privata

Dott. Barbara Cittadini
Presidente Nazionale Aiop

12 aprile 2023

1. Premessa

L'Associazione Italiana Ospedalità Privata (Aiop) è l'associazione maggiormente rappresentativa della componente di diritto privato del SSN, con 543 associate, 60.000 posti letto (53.000 accreditati SSN), avvalendosi di oltre 72mila unità di personale.

Il Disegno di Legge n. 1060, di conversione del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, recante misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali", è riduttivamente noto come **DL Bollette** e introduce rilevanti misure energetiche e fiscali – rispettivamente capo I e III – nonché in materia di salute (Capo II).

Il decreto in oggetto interviene – tra gli altri temi – sul vincolo di esclusività per gli operatori delle professioni sanitarie di cui all'articolo 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43, alle misure per affrontare la crisi dell'emergenza-urgenza e alla modifica della disciplina in tema di reclutamento, a tempo determinato e con orario a tempo parziale, di medici specializzandi e di altri professionisti sanitari in corso di specializzazione.

Non potendo essere questa la sede per un'analisi complessiva del provvedimento, ci si soffermerà, in particolare, **sull'art. 15 che introduce "Disposizioni in materia di esercizio temporaneo di attività lavorativa in deroga al riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero"**, rispetto al quale, pur condividendo la ratio, corre l'obbligo evidenziare alcune criticità che potrebbero comportare disallineamenti nell'indicazione dei termini e l'inefficacia in concreto delle misure.

2. Art. 15 - Disposizioni in materia di esercizio temporaneo di attività lavorativa in deroga al riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero

Al fine di fronteggiare la grave carenza di personale medico e sanitario che caratterizza il Servizio Sanitario Nazionale, l'art. 4-ter, lett. b, punto 1) del [c.d. Decreto Milleproroghe 2023](#) (decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14) ha prorogato il termine per l'esercizio temporaneo di attività lavorativa in deroga dei titoli esteri al 31 dicembre 2025, in luogo del 31 dicembre 2023.

L'arco triennale previsto per la misura risultava necessario per permettere alle strutture una corretta programmazione delle assunzioni di personale medico e sanitario con qualifica professionale conseguita extra-Ue, considerata la cronica carenza di professionisti sanitari sul territorio nazionale, le previsioni dei pensionamenti e i necessari tempi alla formazione e specializzazione.

Nonostante il riconoscimento in deroga preveda un iter semplificato, infatti, le tempistiche burocratiche per arrivare al completamento delle assunzioni sono tali da non permettere alle strutture la possibilità concreta di assumere personale prima di, almeno, 6 mesi dall'avvio delle stesse.

In passato, quando possibilità di ricorrere al riconoscimento in deroga era stata prevista per una sola annualità, le strutture sanitarie non avevano sufficiente tempo per poter assumere personale extra-Ue avviando l'iter per il riconoscimento dall'estate in poi.

Nonostante i 12 mesi a disposizione, pertanto, la misura era effettivamente utilizzabile esclusivamente per i primi 6-8 mesi dell'anno.

Al fine di velocizzare ulteriormente il riconoscimento in deroga, per garantire adeguato e tempestivo controllo da parte dell'Ordine sul riconoscimento avvenuto, il citato articolo 4-ter del DL Milleproroghe, alla lett. b, punto 2), ha previsto che il professionista comunichi all'Ordine competente l'ottenimento del riconoscimento in deroga da parte della regione interessata, la denominazione della struttura sanitaria a contratto con il Servizio sanitario nazionale presso la quale presta l'attività nonché ogni successiva variazione. La mancata ottemperanza agli obblighi da parte del professionista determina la sospensione del riconoscimento fino alla comunicazione dell'avvenuta ottemperanza agli stessi.

Con l'articolo 15 del decreto Decreto Legge 30 marzo 2023, n. 34, il Legislatore ha stabilito (comma 5) l'abrogazione della procedura di cui all'art. 4-ter, lett. b - quindi complessiva dei punti 1 (proroga al 2025) e 2 (obblighi di comunicazione) - demandando la disciplina per l'esercizio temporaneo dei professionisti ad una intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (comma 2) da sancire entro 90 giorni "dall'entrata in vigore della presente legge".

- La prima precisazione, trattandosi di una legge di conversione di un decreto-legge, riguarda proprio il *dies a quo*: il riferimento di cui al comma 2 è all'entrata in vigore del decreto-legge o della sua legge di conversione?

Al fine di evitare vuoti normativi, l'articolo 15 ha inoltre previsto, al comma 3, un regime transitorio volto a permettere, entro e non oltre ulteriori 90 giorni dall'intesa in Conferenza Stato-Regioni, la possibilità delle strutture di assumere personale sanitario extra-UE attraverso la procedura di cui all'articolo 13 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, come modificato dall'articolo 6-bis del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105. Questo ulteriore lasso di tempo sarebbe infatti necessario per permettere alle Regioni di adottare i provvedimenti attuativi derivanti dall'intesa.

- Da qui la seconda precisazione.

Non si comprende perché creare un regime temporaneo che agisca in più fasi, quasi fosse "a doppia battuta": si prevedono 90 giorni per il raggiungimento dell'intesa e, nelle more, l'applicazione delle vecchie misure comunque non oltre i sei mesi (commi 2 e 3). Abbiamo, quindi, un regime di 90 giorni + 90 giorni.

In punto di economia normativa e certezza del diritto sarebbe forse più semplice prevedere l'applicazione delle disposizioni sino al raggiungimento dell'intesa e dei relativi decreti attuativi, senza step intermedi superati i quali, a intesa non raggiunta, non ci sarebbe certezza sulla normativa da applicare.

Una eventualità ancora più significativa, se valutata considerando l'abrogazione di cui al comma 5 che, coinvolgendo indiscriminatamente i punti 1 e 2 del citato art. 4-ter, lettera b)

del DL Milleproroghe recentemente convertito, abroga la proroga temporale al 2025 - che pure è richiamata dal comma 1 dell'art. 15 - delle disposizioni di cui all'art. 6-bis, co. 1, DL 105/2021, con la conseguenza di riportare l'efficacia temporale delle misure vigenti in regime di transitorietà al 2023.

- Giungiamo, quindi, alla terza considerazione: abrogando l'art. 4-ter, lett. b nella sua totalità l'articolo 15 non interviene esclusivamente sugli aspetti procedurali della misura, ma cancella la copertura temporale necessaria per poter attuare il regime di riconoscimento in deroga fino al 31 dicembre 2025, limitando tale possibilità a novembre 2023, ossia a 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge.

Come precedentemente evidenziato, tuttavia, individuare un periodo transitorio di soli 180 giorni non appare sufficiente a permettere alle strutture sanitarie di poter concludere le pratiche per il riconoscimento in deroga già avviate e di poterne avviare di nuove.

Il periodo transitorio previsto dal comma 3 dell'articolo 15, valido laddove vengano superati i termini ordinatori per raggiungere l'intesa, appare dunque insufficiente a garantire alle strutture di poter ricorrere ad uno strumento rivelatosi finora prezioso per garantire l'erogazione dei servizi sanitari.

Eppure l'importanza dello strumento è riconosciuta dallo stesso Legislatore, che all'art. 15 comma 1 del decreto in oggetto lo definisce come necessario per fronteggiare la grave carenza di personale sanitario e sociosanitario che si riscontra nel territorio nazionale.

Infine, considerato che il comma 4 estende al 2025 l'applicazione delle disposizioni in materia di ingresso di lavoro in casi particolari e per lavoratori altamente qualificati (artt. 27 e 27-quater del testo unico sull'immigrazione) anche "al personale medico e infermieristico assunto ai sensi del comma 1", è opportuno specificare, anche al comma 1, che la misura prevista dall'art. 15 è valida per il personale medico. La norma, infatti, non richiamandolo espressamente, potrebbe essere altrimenti soggetta a interpretazioni discordanti e non essere applicata in concreto per il personale medico.

3. Conclusioni

Nonostante il comma 1 dell'art. 15 espliciti che il riconoscimento in deroga dei titoli possa avvenire entro il 31 dicembre 2025, la formulazione dei commi 3 e 5 è tale da non permettere alle strutture di poter assumere personale sanitario extra-UE fino all'avvenuta approvazione dei provvedimenti attuativi da parte delle Regioni, rendendo dunque totalmente inefficace la misura nel suo complesso. L'eventuale mancata attuazione dell'intesa da parte di una o più Regioni, porterebbe inoltre ad una forte disomogeneità dell'attuazione della misura sul territorio nazionale, con evidenti ripercussioni sul diritto alla cura dei cittadini.

Sarebbe più efficace prevedere, sino all'adozione dell'intesa, l'applicazione *sic et simpliciter* delle disposizioni di cui all'articolo 6-bis del DL 105/2021 come modificate dal DL Milleproroghe, per evitare disallineamenti temporali – dovuti all'abrogazione dell'articolo 4-

ter, co. 1, lett. b), n. 1) – rispetto al termine correttamente previsto al comma 1 dell’art. 15 del decreto in oggetto.

È bene ribadire, comunque, che la *ratio* della norma – che si evince anche dalle relazioni illustrativa e tecnica, nonché dai dossier della Camera dei deputati – appare assolutamente condivisibile, tuttavia una più corretta formulazione sarebbe opportuna ad evitare interpretazioni discordanti e *vulnus normativi*.

4. La proposta emendativa

Di seguito si propone un testo sostitutivo dell’articolo 15, con le **modifiche** (in grassetto e sottolineate) sopra evidenziate.

Sostituire l’articolo 15 con il seguente:

ART. 15

Disposizioni in materia di esercizio temporaneo di attività lavorativa in deroga al riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero.

1. Al fine di fronteggiare la grave carenza di personale sanitario e socio-sanitario che si riscontra nel territorio nazionale, fino al 31 dicembre 2025 è consentito l’esercizio temporaneo, nel territorio nazionale, dell’attività lavorativa in deroga agli articoli 49 e 50 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e alle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, a coloro che intendono esercitare presso strutture sanitarie o socio sanitarie pubbliche o private o private accreditate, una professione **medica**, sanitaria o l’attività prevista per gli operatori di interesse sanitario di cui all’articolo 1, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43, in base ad una qualifica professionale conseguita all’estero.
2. Entro 90 giorni dall’entrata in vigore della **legge di conversione del presente decreto** con intesa da adottarsi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è definita la disciplina per l’esercizio temporaneo dell’attività lavorativa di cui al comma 1.
3. **Nelle more dell'adozione dell'intesa di cui al comma 2 nonché dei relativi provvedimenti attuativi da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano**, si applicano le disposizioni recate all’articolo 6-bis del decreto-legge del 23 luglio 2021, n. 105, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126 e all’articolo 13 del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.
4. Fino al 31 dicembre 2025 le disposizioni di cui agli articoli 27 e 27-quater del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si applicano altresì al personale medico e infermieristico assunto ai sensi del comma 1, presso strutture sanitarie o socio sanitarie,

pubbliche o private, sulla base del riconoscimento regionale, con contratto libero-professionale di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, ovvero con contratto di lavoro subordinato, entrambi anche di durata superiore a tre mesi e rinnovabili.

5. È abrogato l'articolo 4-ter, comma 1, lettera b), **punto 2)** del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.