

CONSIGLIO DI STATO – parere n. 887 del 4 aprile 2018

MEDICI, TIROCINIO ANTE LAUREAM. IL CONSIGLIO DI STATO BACCHETTA IL MIUR: “SI RISCHIA DI METTERE A RISCHIO EFFETTIVA VALUTAZIONE DELLE CAPACITÀ E IDONEITÀ PRATICHE”

Il Consiglio di Stato ha molte perplessità sullo Schema di decreto del Miur recante ‘Modifiche al regolamento concernente gli esami di Stato di abilitazione all’esercizio della professione di medico-chirurgo approvato con decreto ministeriale 19 ottobre 2001, n. 445’ perché l’anticipazione del tirocinio rischia di andare “a discapito dell’effettiva valutazione delle capacità e idoneità pratiche di chi si appresta ad esercitare la professione medica, che solo un serio e rigoroso tirocinio clinico post-laurea può, almeno in teoria, garantire”.



Consiglio di Stato
Sezione Consultiva per gli Atti Normativi
Adunanza di Sezione del 22 marzo 2018

NUMERO AFFARE 00398/2018

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

Schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca recante “Modifiche al regolamento concernente gli esami di Stato di abilitazione all’esercizio della professione di medico-chirurgo approvato con decreto ministeriale 19 ottobre 2001, n. 445”;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione prot.n. 1027 in data 6 marzo 2018, con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;

PREMESSO E CONSIDERATO

1. La richiesta di parere e il quadro normativo di riferimento.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto, adottato secondo le previsioni dell'art 17, commi 3 e 4, della legge n. 400/88, che intende sostituire (non dunque solo modificare) la disciplina del decreto ministeriale 19 ottobre 2001, n. 445 – recante, a sua volta, il “Regolamento concernente gli esami di Stato di abilitazione all’esercizio della professione di medico-chirurgo. Modifica al decreto ministeriale 9 settembre 1957, e successive modificazioni e integrazioni” – al fine di

rendere maggiormente selettiva la prova d'esame e di ridurre i tempi legati al tirocinio trimestrale, obbligatorio per l'accesso all'esame di stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di medico-chirurgo. È dunque intendimento dell'amministrazione migliorare l'“efficacia selettiva” dell'esame di Stato rispetto a quello attuale – prevedendo una nuova tipologia di esame, unica e non più divisa in due parti, attraverso la somministrazione di quesiti tratti dall'esperienza dei *progress test* e non più con l'estrazione di quiz dall'archivio pubblico – e spostare il periodo per il tirocinio, anticipandolo, all'interno del corso di studi universitari.

In particolare, la nuova proposta di regolamento disciplina l'esame di stato prevedendo che dopo i tre mesi di tirocinio pratico-valutativo, seguito e superato *ante lauream*, i laureati in medicina e chirurgia debbano superare una batteria di test *multiple choice*, somministrata a livello locale ma elaborata a livello centrale, su programmi proposti, di volta in volta, dalla Conferenza dei Presidenti dei corsi di laurea in medicina e chirurgia. Il risultato auspicato, in definitiva, è un miglioramento della condizione dei giovani laureati in medicina e chirurgia, rispetto alla normativa vigente, attraverso la riduzione dei tempi occorrenti per l'abilitazione.

2. I pareri sul testo.

Sullo schema di regolamento in oggetto, corredato da relazione illustrativa, relazione tecnica, AIR e ATN, hanno espresso parere:

la Conferenza dei Rettori delle Università italiane che, in data 21 giugno 2017, ha suggerito di modificare le quote dei quesiti di cui all'art 4, comma 1, proponendo di ridurre al 25 % la quota dei quesiti preclinici e portare al 75% i quesiti di argomenti clinici;

il Consiglio universitario nazionale che, nell'adunanza dell'8 novembre 2017, ha proposto, tra l'altro, di effettuare il tirocinio pratico-valutativo al quinto anno di corso e non al sesto, di portare il numero dei quesiti da 150 a 200 e di uniformare la durata della Commissione giudicatrice locale alla durata triennale della Commissione nazionale; in ordine a quest'ultimo suggerimento il Ministero ha ritenuto di non accoglierlo, in ragione del fatto che le Commissioni di cui all'art 5 sono Commissioni per le sessioni annuali dell'esame di Stato;

il Consiglio nazionale degli studenti universitari che, con parere delle adunanze del 21 e 22 dicembre 2017, ha sottolineato la necessità di rendere più chiara la formazione *post lauream* degli studenti che si trovano nella situazione di cui all'art 7, comma 2, ed ha chiesto - così come la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri - che venga aumentato, da due a quattro all'anno, il numero delle sessioni di esame di Stato; in ordine a quest'ultima richiesta il Ministero, nello schema di decreto, osserva che le sessioni annuali sono state già aumentate a tre, in deroga a quanto previsto dal D.M. 9 settembre 1957;

il Ministero della salute che, nel parere dell'11 gennaio 2018, non ha formulato rilievi critici;

la Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri che, con parere del 15 gennaio 2018, ha proposto, tra l'altro, che la Commissione locale sia composta da quattro membri effettivi e quattro supplenti e che siano due i rappresentanti designati dall'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri in Commissione locale.

3. Osservazioni di carattere generale.

In via generale, la Sezione sottopone all'attenzione del Ministero richiedente l'opportunità di considerare con attenzione, ed eventualmente rivalutare, la scelta di anticipare il tirocinio (pratico, ora destinato a diventare "pratico-valutativo"), che attualmente costituisce parte integrante dell'esame di Stato e che diverrebbe invece un pre-requisito di ammissione alla prova di esame, ad un momento precedente al conseguimento della laurea, seppur deve darsi atto che tale anticipo è comunque limitato al periodo finale del corso di studio.

Ed invero, la peculiarità della professione medica rende più che plausibile l'espletamento del predetto tirocinio dopo il conseguimento della laurea, in modo da dare il giusto rilievo alla necessità che il medico svolga un periodo pratico di tirocinio dopo aver ultimato il corso di studi generale. Inoltre, collocando il tirocinio all'interno del corso di studi, si rischia di creare sovrapposizioni con la normale attività teorico-pratica degli studenti, nonché di rendere comunque l'esame di abilitazione, seppur attualmente non connotato da particolare selettività, una prova essenzialmente teorica ed incentrata esclusivamente sul superamento di test.

La comprensibile finalità di abbreviare i tempi per conseguire l'abilitazione per i neo-medici laureati nel nostro Paese, peraltro già in parte garantita dall'aumento delle sessioni di esame (che diviene sostenibile presso tutte le Università sedi del corso di laurea magistrale), non può andare, infatti, a discapito dell'effettiva valutazione delle capacità e idoneità pratiche di chi si appresta ad esercitare la professione medica, che solo un serio e rigoroso tirocinio clinico post-laurea può, almeno in teoria, garantire.

Di qui le motivate perplessità della Sezione.

Ad ogni modo, dati anche i limiti di sindacabilità nella presente sede delle responsabili scelte di merito effettuate dall'Amministrazione, qualora il Ministero intendesse mantenere la nuova impostazione, la Sezione suggerisce di qualificare ulteriormente e, ove possibile, di allungare il tirocinio *ante lauream*, in considerazione - si ribadisce - dell'importanza dell'attività clinico-pratica per la formazione del futuro medico.

Il Collegio segnala, inoltre, che il passaggio al nuovo sistema di esame - che prevede la predisposizione di 200 quesiti a risposta multipla di volta in volta da parte della Commissione nazionale di esperti, e quindi l'abbandono del sistema dell'archivio di quiz integrato ed aggiornato annualmente, deve essere parimenti attentamente rivalutato perché se, per un verso, le nuove regole garantiscono la possibilità che i candidati si confrontino con tematiche sempre attuali, per altro verso, vi è obiettivamente il rischio di aumento delle possibilità di errore nella predisposizione degli stessi quiz, con conseguente aumento del contenzioso giurisdizionale.

4. Osservazioni sull'articolato

Ferme restando le osservazioni e perplessità sopra esposte, il Collegio osserva quanto segue.

- Art. 3

La Sezione rileva che all'articolo 3 è opportuno introdurre norme volte a disciplinare il monitoraggio sulle modalità di svolgimento e sull'effettività del tirocinio, così come peraltro già segna-

lato dal parere 3 agosto 2017, n. 1836 (ad. 27 luglio 2017, affare n. 1094/17), sul regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione.

Ferme restando, ancora una volta, le osservazioni di carattere generale svolte al paragrafo 3, si segnala, altresì, che appare comunque opportuno legare il periodo per l'espletamento del tirocinio *ante lauream* non solo all'iscrizione all'anno di corso (quinto e sesto) ma anche alla circostanza che siano stati sostenuti positivamente gli esami fondamentali (da individuare da parte del Ministero) previsti per le annualità in questione.

- Art. 4

Con riferimento all'articolo 4 va necessariamente rivisto il meccanismo di attribuzione del punteggio, che nella proposta vede l'equiparazione di risposta errata e risposta non data, prevedendo una penalizzazione, pari almeno a -0,25 come nel regime attuale, per ogni risposta errata. Appare evidente, infatti, che se non si introduce un meccanismo di penalizzazione per le risposte errate, differenziandole dalle risposte non date, il candidato ha comunque convenienza a rispondere perché, in ogni caso, anche quando l'argomento è completamente sconosciuto, vi può essere circa il 25% di possibilità di indovinare la risposta, e il tutto va a detrimento dell'efficacia e selettività della prova.

È necessario, poi, modificare il comma 4 prevedendo che la prova di esame s'intende superata se il candidato ottiene un determinato punteggio (non espresso in mere percentuali) che, in considerazione del fatto che le domande sono 200, può attestarsi, ragionevolmente, tra 140 e 150.

Si suggerisce, poi, la riformulazione del comma 6, nei termini seguenti: *“Il candidato che non ha superato l'esame può ripeterlo nella sessione successiva”*.

- Art. 7

In relazione al comma 2, va segnalato che la disposizione prevede che il regolamento entri in vigore il giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, anche se si applica a decorrere dalla prima sessione di esame utile.

Orbene, dato proprio quest'ultimo profilo, non si ravvisano i profili di estrema urgenza per derogare all'ordinario termine di *vacatio*, di cui all'art. 10, primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile (cd. preleggi).

Con riferimento infine al comma 3, a giudizio della Sezione, va meglio chiarito se il tirocinio previsto dall'articolo 2 del decreto ministeriale 19 ottobre 2001 n. 445 possa essere sempre frequentato dai laureati anche dopo l'entrata in vigore del presente schema di regolamento o se si riferisce esclusivamente a coloro che si siano laureati prima dell'entrata in vigore di questo regolamento. Nel primo caso, infatti, si tratterebbe di una norma a regime che non deve essere collocata tra le disposizioni transitorie, mentre nel secondo caso appare necessario chiarirne i termini applicativi.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere favorevole della Sezione, con le osservazioni riportate e con le prescrizioni di cui all'art. 4, commi 1 e 4.