

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

*Ufficio Legislativo e Legale*

*della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 10859 del 14 maggio 2019      46.11.2019      / Pos. Coll. e Coord. n. 10

**Oggetto:** Possibili profili di inefficacia dell'art. 3 del D.A. 11 dicembre 2018, n. 2434

Assessorato regionale della salute  
- Ufficio di diretta collaborazione  
(rif. nota 11 aprile 2019, n. 31000)

1. Con la nota in indirizzo codesto Assessorato riferisce di avere chiesto parere al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in merito alla sussistenza di possibili profili di invalidità dell'art. 3 del Decreto Assessoriale 11 dicembre 2018 n. 2434, pubblicato in G.U.R.S. 21 dicembre 2018, n. 55, recante *“Misure per il superamento del precariato del personale medico sostituto operante nei servizi di emergenza 118”*.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa, con parere interlocutorio 22 marzo 2019, n. 72 (affare n. 47/2019), reso in occasione dell'Adunanza di Sezione del 19 marzo 2019, ha evidenziato che ogni richiesta di parere “facoltativo” formulata dagli organi di governo della Regione *“deve provenire ... previa istruttoria interna adeguata, completa del parere espresso sulla questione dall'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza ...”*.

Ciò premesso, codesto Assessorato trasmette in allegato la richiesta di parere già sottoposta all'esame del C.G.A., chiedendo a questo Ufficio di esprimere il proprio avviso in relazione ai quesiti ivi contenuti e rappresentandone l'urgenza.

2. Con nota 11 febbraio 2019, n. 1255, l'Assessore regionale per la salute ha formulato richiesta di parere al C.G.A., rappresentando che le Aziende Sanitarie Provinciali della Regione Siciliana, a causa della persistente carenza di medici operanti nei servizi di emergenza urgenza, da diversi anni conferiscono incarichi a tempo determinato nel predetto settore a personale medico (c.d. "sostituti") che ha conseguito soltanto l'attestato di emergenza "EST" e non anche il diploma di formazione specifica in medicina generale, requisito quest'ultimo prescritto dal vigente Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale.

Infatti, a seguito di ricognizione effettuata presso le Aziende del S.S.R., è emerso che *"il servizio di emergenza urgenza è garantito essenzialmente dai medici sostituti"*.

Con decreto assessoriale 11 dicembre 2018, n. 2434, avente ad oggetto *"Misure per il superamento del precariato del <personale medico sostituto> operante nei servizi di emergenza 118"*, al fine di valorizzare le professionalità acquisite e mantenere i livelli di assistenza garantiti dal personale "precario", è stato disposto l'inserimento in sovrannumero dei medici sostituti ai corsi di formazione di medicina generale, prevedendo nel contempo che i suddetti medici continuino *"a garantire il servizio di emergenza territoriale ... fino alla conclusione del corso di durata triennale"*.

Al riguardo, è stato precisato che il legislatore nazionale, con l'art. 9 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 153 ha previsto che i medici, iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale, possono partecipare all'assegnazione di incarichi convenzionali, di cui all'ACN nell'ambito della disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, *"così riconoscendo la facoltà per il medico sostituto di poter effettuare il servizio e, contemporaneamente, partecipare al corso di medicina generale"*.

L'art. 3, comma 3, del D.A. n. 2434/2018, nel prevedere che i medici sostituti dell'emergenza, una volta conseguito l'attestato di formazione triennale in medicina generale *"potranno essere inseriti nella graduatoria regionale di medicina generale esclusivamente nel settore di emergenza e in coda rispetto ai medici che hanno conseguito l'attestato di formazione secondo le ordinarie modalità, ai fini*

*dell'attribuzione di incarichi a tempo indeterminato di titolarità di servizi di emergenza 118 presso le Aziende del SSR”, ha suscitato alcune perplessità applicative, avuto particolare riguardo al regime di efficacia delle limitazioni ivi contenute.*

Ed infatti, alcune categorie rappresentative dei medici di medicina generale hanno messo in dubbio che possa essere validamente limitata, con il citato decreto assessoriale, l'efficacia di detto attestato all'inserimento dei medici sostituti nelle graduatorie regionali di medicina generale *“esclusivamente nel settore di emergenza e in coda rispetto ai medici che hanno conseguito l'attestato di formazione”*.

Per le suddette ragioni, è stato richiesto il parere del C.G.A. sui seguenti quesiti:

1) se il Decreto Assessoriale n. 2434/2018 sia o meno *“idoneo a spiegare validamente la limitazione degli effetti operata all'art. 3, co. 3, in ordine alla circostanza che l'inserimento dei medici sostituti nelle graduatorie regionali di medicina generale avrebbe effetti esclusivamente per il settore dell'emergenza e comunque in coda rispetto ai medici che hanno conseguito in via ordinaria l'attestato di formazione in medicina generale”*.

2) in subordine, per l'ipotesi di risposta negativa al quesito di cui al punto 1), *“se questa Amministrazione possa validamente prevedere l'attivazione di un corso di formazione in medicina generale per l'emergenza urgenza riservato alle categorie di medici individuati dal Decreto, dai contenuti parzialmente differenti e con orario ridotto, avente ad oggetto il conseguimento di un attestato valido esclusivamente per l'iscrizione nelle graduatorie dell'emergenza”*.

3) in ulteriore subordine, *“se attraverso l'adozione di un provvedimento legislativo di rango regionale, avente ad oggetto la modifica dei bandi di reclutamento in medicina generale con la previsione dell'inserimento in coda o comunque per i posti liberi nelle graduatorie di emergenza urgenza, dei soli medici sostituti rispetto ai titolari, si possa intervenire a rafforzamento delle previsioni del citato Decreto Assessoriale, tenuto conto di contro che in tal guisa la legge regionale interverrebbe a integrazione delle disposizioni contenute nell'Accordo Collettivo Nazionale di settore (che, come è noto, costituisce una autonoma fonte del diritto)”*.

3. Risulta a questo Ufficio che il citato decreto assessoriale n. 2434/2018 è stato impugnato innanzi al Tribunale Amministrativo per la Regione Siciliana ai fini dell'annullamento, previa sospensione, dello stesso.

Il TAR Palermo, sezione prima, con ordinanza cautelare 26 marzo 2019, n. 406, ha disposto di acquisire documentati chiarimenti dall'Assessorato regionale della salute e, nelle more del predetto incombenza istruttorio, ha ritenuto di sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato. Successivamente, il medesimo giudice amministrativo, con la recentissima ordinanza n. 581/2019, pubblicata il 13 maggio 2019, ha accolto *“la domanda cautelare ai soli fini della fissazione del merito”*, fissando per la trattazione del ricorso l'udienza pubblica del 28 novembre 2019.

Ciò premesso, attesa la sussistenza, in atto, di un contenzioso sul decreto assessoriale oggetto dei quesiti sopra prospettati, non sembra che questo Ufficio possa procedere all'esame della richiesta di parere formulata da codesta Amministrazione, seppur a seguito di richiesta istruttoria da parte del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana.

Ed invero, al riguardo si osserva che il medesimo Consesso<sup>1</sup>, proprio con riferimento all'ipotesi di richiesta di consulenza su questioni per le quali sussistono contenziosi in atto, ha precisato che *“occorre innanzitutto chiarire se la richiesta di parere possa ritenersi ammissibile ed a tal fine verificare se l'attività consultiva possa in ipotesi nel caso di specie interferire con l'attività giurisdizionale e ledere quei principi di terzietà del giudice e di parità delle parti, immanenti nell'ordinamento e sanciti dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo”*.

In particolare, il predetto Organo consultivo ha evidenziato che, in presenza di un contenzioso in atto, è necessario verificare preliminarmente *“se il caso concreto sia la mera occasione per richiedere il parere su una questione di carattere generale, ovvero sia la causa predominante della attivazione della fase consultiva”*.

Ed infatti, in tale secondo caso, *“non sussistono in capo all'organo di consulenza giuridico-amministrativa il dovere ed il potere di pronunciarsi, perché mancherebbe un pubblico interesse all'esercizio di tale attività istituzionale e vi sarebbe, invece, il*

---

<sup>1</sup> Cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, parere 17 ottobre 2018, n. 311, numero affare 136/2018, Adunanza di Sezione 16 ottobre 2018.

*rischio concreto, da un lato, di confondere l'attività consultiva con quella di mero supporto all'attività gestionale attribuita in via esclusiva alla amministrazione; dall'altro, di interferire con l'attività giurisdizionale nei termini anzidetti”.*

Ciò posto, nella fattispecie in esame, sembra allo Scrivente che i quesiti prospettati non attengano a questioni esegetiche di carattere generale aventi, come tali, ampio rilievo, mentre il caso concreto si configurerebbe come la motivazione prevalente della richiesta di parere formulata da codesta Amministrazione.

Conseguentemente, nel caso *de quo*, non appaiono sussistere motivi di interesse pubblico tali da giustificare l'esercizio dell'attività consultiva che potrebbe determinare un'indebita ingerenza nello svolgimento della funzione giurisdizionale.

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente ufficio.

\*\*\*\*\*

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Maddalena Barreca\*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro\*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico\*

\*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993