



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA**

**RELAZIONE DI MINORANZA AL PROGETTO DI LEGGE  
“LEGGE PER L’ESERCIZIO DELL’ATTIVITÀ LIBERO PROFESSIONALE DEL PERSONALE  
DEL CORPO SANITARIO MEDICO E NON MEDICO ISS”**

*(Progetto di legge presentato in prima lettura nella seduta del Consiglio Grande e Generale di lunedì 24 maggio 2013 e successivamente discusso nella seduta della Commissione IV<sup>a</sup> di venerdì 14 giugno 2013)*

Il progetto di Legge in esame, pur seguendo il normale iter di approvazione, è stato caratterizzato dalla volontà del governo di imprimere una certa velocità al suo percorso, quasi per indurre una particolare urgenza.

Oltre al fatto di trattare un argomento complesso e delicato, legato alla salute, che richiederebbe un'analisi più approfondita, ci troviamo di fronte a posizioni contrastanti che fanno pensare più all'applicazione di un modo selettivo e circoscritto di interpretare la sanità piuttosto che rispondere a reali esigenze del sistema sanitario e della cittadinanza.

Questo progetto di Legge nasce infatti sorvolando confronti e condivisioni, nonché trascurando molte indicazioni istituzionali: in primo luogo non si adegua al Piano Sanitario.

Il **Piano Sanitario** costituisce, nell'ambito dell'assetto istituzionale dell'ISS, il documento programmatico necessario alla formulazione dei piani di gestione e dei provvedimenti operativi delle politiche sanitarie e socio sanitarie. Esso rappresenta uno strumento fondamentale perché a partire dall'analisi della situazione esistente, individua gli indirizzi e le linee sanitarie da perseguire, a cui sia il bilancio che le leggi devono adeguarsi. O meglio, dovrebbero adeguarsi, in quanto questo progetto di Legge viene al contrario promosso in modo indipendente, al di fuori ed al di sopra delle linee del Piano Sanitario, che al momento risulta appunto scaduto.

Inoltre questa Legge disattende sia le indicazioni del Team per la Revisione della Spesa, sia il suggerimento del **Tavolo** di confronto per lo Sviluppo, laddove emerge dalla Relazione del Tavolo stesso la necessità di portare avanti il tema della sanità attraverso il confronto tra le parti:

I Tavoli per lo Sviluppo si sono confrontati sugli aspetti dell'ammodernamento dello Stato, della sua apertura ragionata verso l'esterno e su tre focus: fare impresa, turistico commerciale e bancario finanziario. **Non è stato approfondito il comparto sanitario che si suggerisce essere oggetto del proseguo dei lavori del Tavolo.**

Perciò riteniamo che l'urgenza con cui questo provvedimento è stato proposto non solo sia fuori luogo, al di sopra di ogni indirizzo e di ogni analisi di sistema, ma rischi di essere controproducente rispetto alle reali esigenze dell'ISS e dei cittadini.

Il governo propone questo provvedimento come strumento per **regolamentare** l'attività libero professionale rispetto agli ultimi 20 anni di totale anarchia da parte di alcuni professionisti, che si sono sentiti liberi di poter svolgere attività privata al di fuori del loro normale orario di lavoro presso strutture sanitarie esterne. Questa attività privata veniva svolta sulla base di una normativa del 1991 e precisamente la n. 153 che all'articolo 3 recitava: “E' consentito al corpo sanitario sammarinese di esercitare l'attività di consulto e consulenza professionale da svolgersi nell'ambito di strutture pubbliche o private giuridicamente riconosciute.”

Il governo ammette come l'attività libero professionale non si sia certamente fermata al semplice consulto, superando persino la normativa del 1991 e chiede per questo di regolamentarla. Anziché parlare di una realtà deregolamentata però, si dovrebbe invece parlare di abuso, ma anche di compiacenza, piena tolleranza e mancati controlli.

E' curioso vedere invece come da parte del governo questo fatto venga ribaltato e stravolto per



## COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA

fornire un'impronta positiva alla Legge sulla libera professione, definita strumento essenziale perché capace di regolamentare quelle situazioni fino ad ora tollerate. Il messaggio che si evince dunque è che gli abusi, se protratti nel tempo, vengono interpretati come normalità e consuetudine e quindi sanati da leggi che pretenderebbero di assumere il valore salvifico della "regolamentazione".

Purtroppo questo provvedimento non solo non fornisce regole precise, ma crediamo andrà addirittura a complicare le cose.

È una Legge estremamente generalista, in quanto non definisce un disegno preciso di attuazione, con delle regole certe, ma fornisce semplicemente un quadro capace di aprire nuovi spazi e strade per chi ne volesse trarre occasione.

Uno degli elementi più problematici è rappresentato dalle prassi burocratiche che dovranno essere messe in atto per controllare e gestire i vari professionisti con i loro relativi "staff" al seguito, per dare le opportune autorizzazioni, per garantire gli spazi che saranno messi a disposizione dall'ISS, per incassare quanto dovuto dalle prestazioni effettuate, per rendere l'attività privata compatibile con quella pubblica e, auspichiamo, per impedire eventuali strumentalizzazioni o utilizzi dell'attività professionale privata in funzione sostitutiva del "pubblico", privilegiando trattamenti di miglior favore in regime di prestazione sanitaria a pagamento.

La maggioranza ci chiede dunque di credere che automaticamente, solo perché è stata fatta una nuova Legge sulle libere professioni, si diventa bravissimi a controllare gli eventuali abusi. La nostra perplessità deriva dal fatto che l'effettiva applicazione di questa legge secondo i canoni della correttezza tende al contrario a complicare notevolmente il carico di lavoro dovuto alla necessità di numerosi e più complessi controlli da mettere a regime per garantire un dignitoso rispetto degli obiettivi della legge.

Obiettivi che a nostro avviso sono persino contraddittori rispetto alle proposte di realizzazione:

### **1) Migliorare la qualità dei servizi e l'impiego delle risorse umane**

Obiettivo contraddittorio con l'attività libero professionale a causa dell'introduzione di conflitti di interesse e di elementi di ulteriore complessità all'interno della struttura sanitaria pubblica, sia per la gestione del personale che per la gestione dei servizi.

Questa legge purtroppo non garantisce in alcun modo che il servizio pubblico non ne risentirà. Il sistema di libera professione rischia anzi di destabilizzare la qualità dei servizi, in quanto non viene proposto come attività corollaria rispetto a quella ordinaria, con una precisa regolamentazione anche degli orari, ma rischia di creare concorrenza con essa.

Il comma secondo dell'articolo 3 prevede la possibilità di esercitare l'attività di libera professione anche ad assistiti ISS per prestazioni che non rientrano nella copertura del Sistema Sanitario Pubblico.

Questo principio rappresenta un pericolo molto pericoloso in cui si può incanalare una delle principali problematiche registrate dall'attività libero professionale nella vicina Italia: il palese conflitto di interessi del professionista che esercita contemporaneamente come dipendente pubblico che come libero professionista.

Si corre il forte rischio di stravolgere l'attività principale degli operatori, che dovrebbe essere quella a favore degli assistiti, dei cittadini.

Non risultano regolamentazioni a tutela del normale svolgimento lavorativo. Infatti gli orari del personale medico e paramedico sono organizzati proprio a tutela dell'equilibrio psicofisico degli operatori (si pensi ai turnisti ad esempio), a garanzia della qualità dei servizi, secondo una logica precisa facilmente comprensibile. La logica è quella di garantire sempre un'elevata qualità dei servizi, evitando ripercussioni dovute alla stanchezza, riconoscendo la tutela dell'importanza di un mestiere in molti casi pesanti. Oggi invece si sta affermando che è possibile far finta di niente, che questo lavoro non è poi così pesante e che ci si può permettere di accumulare ore di lavoro, stress e stanchezza. A nostro avviso l'aumento della casistica e della quantità delle prestazioni non può e non deve lasciare inosservata la **qualità** delle stesse.



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA**

**2) Attrarre fonti di finanziamento aggiuntive anche a vantaggio dell'attuazione delle finalità dell'ISS**

Questo passaggio si commenta da solo. Infatti il termine "anche" indica perfettamente lo spirito che anima l'interno provvedimento: attrarre nuove fonti di finanziamento per medici e personale sanitario con una residua ricaduta per l'ISS.

La visione politica che è contenuta nel provvedimento di legge che è stato licenziato dalla Commissione, è inequivocabilmente sbilanciata a favore del professionista medico e non medico, al quale viene data la possibilità di svolgere un'attività libero professionale secondo criteri e modalità che a fronte di un cospicuo vantaggio economico per il professionista non fanno corrispondere un vantaggio almeno equiparabile per il sistema sanitario pubblico.

Noi crediamo invece che si debbano realizzare esattamente le condizioni contrarie. Perseguendo sistemi di reale valutazione del **merito** umano e professionale è possibile raggiungere obiettivi e finalità istituzionali a tutto vantaggio del sistema nel suo complesso, favorendo una gestione che incentivi non la quantità delle prestazioni ma la qualità delle stesse, rendendo possibile un accreditamento con la sanità italiana e con i parametri di qualità richiesti dalla comunità europea.

Il Segretario di Stato per la Sanità ha dichiarato interessanti entrate derivanti dai versamenti dei professionisti in attività professionale privata; nonostante ciò è stata bocciata per motivi di difficile applicazione della richiesta, la mozione presentata in Commissione, in seguito ad un Ordine del Giorno del Movimento RETE, che richiedeva tra l'altro un monitoraggio sulle entrate. L'opposizione ha giudicato positivamente l'impegno del Segretario a fornire comunque tutte le informazioni possibili, perciò ci riserviamo di fare tutte le opportune verifiche.

**3) Favorire occasioni di crescita professionale e perfezionamento scientifico del personale medico e non medico, ulteriori rispetto a quelli derivanti dalla formazione continua, arricchendone la capacità di risposta ai bisogni sanitari del paziente**

L'incentivo economico di questo provvedimento è atto a garantire il numero delle prestazioni, aumentando la casistica, ma lasciando la qualità come elemento inosservato e incompreso. Riteniamo che l'aumento di casistica, se considerata in modo esclusivo, non sia sufficiente a garantire una crescita professionale. Non è solo per la casistica che molti bravi medici e infermieri anche sammarinesi, che hanno a cuore la propria professionalità, decidono di rinunciare ad uno stipendio migliore e a garanzie occupazionali maggiori pur di lavorare in altri paesi, ritenendo morte professionale l'esclusiva pratica sanitaria in Repubblica.

Richieste dirette provenienti dal mondo sanitario sembrano essere continuamente inascoltate ed ignorate: la formazione continua è un aspetto fondamentale che andrebbe sviluppato in maniera parallela all'aumento della casistica. Proprio la formazione continua favorirebbe quel percorso di reale incremento della qualità dei servizi e di accreditamento con la sanità italiana e con i parametri europei.

Agli infermieri ad esempio non viene riconosciuta la professionalità e l'autonomia che invece hanno i loro colleghi nel resto del mondo. Esiste ancora a San Marino il mansionario abolito in Italia dal 1999, che nega agli infermieri la propria professionalità e la propria formazione e nonostante da tempo l'AIS ne chieda l'abrogazione, ciò non è stato ancora preso in considerazione.

Tutti questi elementi non hanno permesso l'instaurarsi del giusto clima costruttivo all'interno della Commissione, da cui è emerso in modo imbarazzante il conflitto di interesse di coloro che all'interno della Commissione, essendo direttamente coinvolti nella professione medica, troveranno chiaramente in questo Progetto di Legge la possibilità di un riscontro economico personale, effettivo e diretto. Da parte di queste persone si è riscontrato un sostegno incondizionato, sottolineato lungo tutta la seduta da posizioni ed



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE IGIENE E SANITÀ, PREVIDENZA E SICUREZZA  
SOCIALE, POLITICHE SOCIALI, SPORT; TERRITORIO, AMBIENTE E AGRICOLTURA**

utilizzo di esempi prettamente personali e privati, evidentemente legati ad una visione non imparziale e non distaccata rispetto all'appartenenza lavorativa ad un settore che, in modo del tutto privilegiato, otterrà grandi benefici economici da questo provvedimento.

D'altronde crediamo che il contrasto in Commissione non rappresenti altro che lo specchio degli enormi conflitti di interesse che questa Legge, se non dovesse essere sottoposta a radicali correzioni, andrà a creare.

Non bisogna dimenticare che questo provvedimento di legge crea un precedente, ma soprattutto evidenti disparità e sperequazioni tra cittadini impiegati sotto la Pubblica Amministrazione che, almeno in teoria, dovrebbero avere uguali diritti in base al criterio della incompatibilità; infatti un impiegato o un salariato statale di qualsiasi livello, non può, a pena di gravi provvedimenti punitivi, svolgere alcun tipo di lavoro o prestazione professionale al di fuori del rapporto di lavoro esclusivo esercitato in nome e per conto della Pubblica Amministrazione.

Con questo provvedimento invece si fornisce al "Corpo sanitario medico e non medico ISS" la possibilità di "operare ed agire" privatamente al di fuori del normale orario di lavoro. Perché questa possibilità viene limitata agli operatori sanitari? Perché la stessa possibilità non viene data a tutti gli impiegati della PA? Perché ad alcuni spettano in sorte solo gli effetti della spending review (con riduzioni, tagli, sacrifici..) mentre agli illuminati dell'ISS viene garantita al contrario la possibilità di maggiori introiti e possibilità di lavoro? A queste domande il governo dovrà fornire risposte ai cittadini.

Lo stesso conflitto di interesse verrà a crearsi all'interno dell'Ospedale. Per come è stata strutturata la Legge infatti, la libera professione non appare più come marginale rispetto a quella libero-professionale.

Ci aspettavamo, in questa fase di crisi della vita politico-sociale-economica di San Marino, provvedimenti più allineati al bisogno di semplificazione del sistema pubblico, tendenti al taglio degli sprechi e al risparmio acclarato piuttosto che alla generazione di tensioni sociali inutili, anzi dannose. Potrebbero giungere a breve termine, da parte di altre categorie professionali, richieste di equiparazione alla deroga ottenuta dal personale medico e paramedico ISS in merito alla incompatibilità del lavoro svolto da personale assunto nella Pubblica Amministrazione.

IL RELATORE DI MINORANZA

ELENA TONNINI