



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

(2167) Conversione in legge del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, recante misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici

Senato della Repubblica – Commissione Affari Costituzionali

Audizione FNOMCeO 20 aprile 2021

Illustre Presidente, Illustri Componenti della Commissione,

questa Federazione, Ente pubblico esponenziale della professione medica e odontoiatrica, che agisce quale organo sussidiario dello Stato al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale, rileva la delicatezza e l'importanza della materia oggetto di disciplina del provvedimento in esame in sede referente presso codesta Commissione.

In particolare, di seguito si esprimono alcune considerazioni in merito al capitolo salute di cui agli articoli 3 e 4.

Come è noto alle SS.VV. l'articolo 3 del decreto in esame limita la punibilità, a titolo di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, per le somministrazioni dei vaccini contro il virus SARS-CoV-2 operate nel corso della relativa campagna vaccinale. La punibilità è esclusa a condizione che l'uso del vaccino sia stato conforme alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio (emesso dalle competenti autorità) e alle circolari pubblicate sul sito *internet* istituzionale del Ministero della salute relative alle attività di vaccinazione (ed ai singoli prodotti vaccinali). **La nuova condizione, dunque, opera a tutela degli operatori nei limiti in cui la somministrazione sia stata conforme alle indicazioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'immissione in commercio emesso dalle competenti autorità e alle circolari pubblicate sul sito**



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

istituzionale del Ministero della salute relative alle attività di vaccinazione.

Si rileva pertanto che il cosiddetto scudo penale introdotto dal decreto-legge 44/2021 riprende l'art. 590 sexies del codice penale, rubricato "Responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario", introdotto dall'art. 6, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. legge Gelli-Bianco), che prevede che: *"Se i fatti di cui agli articoli 589 e 590 sono commessi nell'esercizio della professione sanitaria, si applicano le pene ivi previste salvo quanto disposto dal secondo comma. Qualora l'evento si sia verificato a causa di imperizia, la punibilità è esclusa quando sono rispettate le raccomandazioni previste dalle linee guida come definite e pubblicate ai sensi di legge ovvero, in mancanza di queste, le buone pratiche clinico-assistenziali, sempre che le raccomandazioni previste dalle predette linee guida risultino adeguate alle specificità del caso concreto"*.

Laddove, evidentemente, le buone prassi e le linee guida, assenti nel caso dell'attuale pandemia, sono sostituite dalle prescrizioni normative proprie della campagna vaccinale di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, dalle indicazioni allegate ai vaccini approvati ed immessi in commercio e dalle circolari ministeriali. Con ciò significando che la condizione di non punibilità non troverà spazio qualora sia provato il mancato rispetto delle predette coordinate e per i casi già verificatisi prima dell'entrata in vigore dell'art. 3 del decreto-legge n. 44/2021, per i quali ai fini dell'esclusione dei reati di specie occorrerà ricorrere ai principi generali vigenti nel nostro ordinamento penale.

Restano quindi irrisolte, tuttavia, tutte le questioni relative alla responsabilità civile per le eventuali lesioni o i decessi cagionati dai vaccini, per i quali troverà applicazione l'attuale paradigma delineato dalla legge 24 del 2017 col supporto del diritto pretorio che gradualmente ne dettaglierà i contorni tenendo conto della novità della materia e dei presidi sanitari oltre che delle condizioni assolutamente eccezionali in cui si iscrivono.

Lo scudo si limita, quindi, a proteggere il personale medico dalla responsabilità penale derivante dalla vaccinazione anti SARS-Cov-2,

FNOMCeO Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

Via Ferdinando di Savoia, 1 – 00196 Roma – Tel. 06 36 20 31 Fax 06 32 22 794 – e-mail: segreteria@fnomceo.it – C.F. 02340010582



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

ma non da quella civile.

Quest'ultima, infatti, non è contemplata, con la conseguenza che, con riferimento ad essa, operano le regole ordinarie, anche durante la straordinaria fase della vaccinazione contro il coronavirus.

Non possiamo non esprimere la delusione da parte della categoria professionale medica per tale formulazione del disposto di cui all'art. 3, che risulta incompleta e insufficiente per la tutela penale per i professionisti, che hanno operato in un contesto straordinario. Le disposizioni a tutela dell'operato dei professionisti durante il Covid non recepiscono appieno le richieste avanzate dal mondo medico, limitandosi a esimere i vaccinatori dalla punibilità per omicidio colposo e lesioni colpose a seguito della somministrazione del vaccino.

Questa Federazione ha chiesto a più riprese di tenere in debito conto le difficoltà che i professionisti sanitari hanno dovuto affrontare e stanno affrontando nella lotta contro il Covid. Professionisti che si sono trovati a combattere una malattia sconosciuta, per la quale le evidenze scientifiche sono in continuo divenire e derivano per la gran parte da studi osservazionali. Molte sono ancora le aree di incertezza su interventi e terapie, e maggiori erano un anno fa, quando tutto è iniziato.

Per questo, avevamo auspicato che a condizioni straordinarie corrispondessero interventi straordinari, che sollevassero il medico da atti professionali compiuti, lo ricordiamo, in un contesto emergenziale, da medicina delle catastrofi, e con il solo obiettivo di salvare vite. Invece il provvedimento concerne esclusivamente la fase di vaccinazione. Argomento che, se ha fatto molta presa sui media, non preoccupava più di tanto i medici, abituati ad assumersi responsabilità in tutte le campagne vaccinali. Oltretutto, permangono forti dubbi che la punibilità possa essere esclusa laddove non vi siano atti medici propedeutici alla somministrazione del vaccino.



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

L'articolo 4 introduce, per il periodo intercorrente fino alla completa attuazione del piano strategico nazionale relativo alla vaccinazione contro il COVID-19, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, **l'obbligo della suddetta vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie** e gli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali; i casi di esclusione dall'obbligo sono definiti dal comma 2. Fatti salvi questi ultimi casi, l'inadempimento - al termine delle procedure di cui ai commi da 3 a 5 - dell'obbligo in esame determina, per il periodo temporale suddetto, **la sospensione del diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicino contatti interpersonali o che comportino, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da COVID-19** (commi da 6 a 9); alla sospensione consegue l'assegnazione ad altre mansioni, anche inferiori, con il riconoscimento della remunerazione ad esse corrispondenti, ovvero, in caso di impossibilità di tale assegnazione, la sospensione dell'attività lavorativa e della relativa remunerazione.

Sono esclusi (ai sensi del comma 2) dall'obbligo di vaccinazione i casi di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, attestate dal medico di medicina generale; in base a queste ultime, la vaccinazione può essere (a seconda dei casi) omessa o differita.

Ai sensi del comma 3, entro cinque giorni dall'entrata in vigore del presente decreto: ciascun Ordine professionale territoriale trasmette l'elenco degli iscritti, con l'indicazione del luogo di rispettiva residenza, alla regione o provincia autonoma in cui l'ordine medesimo abbia sede; i datori di lavoro degli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie, socio-assistenziali, pubbliche o private, nelle farmacie o parafarmacie e negli studi professionali trasmettono l'elenco dei propri dipendenti con tale qualifica, con l'indicazione del luogo di rispettiva residenza, alla regione o alla provincia autonoma nel cui territorio tali dipendenti operino.

Il comma 4 prevede che, entro dieci giorni dalla data di ricezione degli elenchi di cui al comma 3, le regioni e le province autonome, mediante i sistemi informativi vaccinali a disposizione delle stesse, verifichino lo stato vaccinale di ciascuno dei soggetti rientranti negli elenchi. **Quando dai sistemi a disposizione della regione e della provincia autonoma non risulti l'effettuazione della vaccinazione in oggetto o la presentazione della richiesta di vaccinazione, la regione (o la provincia autonoma), nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati**

FNOMCeO Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

Via Ferdinando di Savoia, 1 – 00196 Roma – Tel. 06 36 20 31 Fax 06 32 22 794 – e-mail: segreteria@fnomceo.it – C.F. 02340010582



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

personali, segnala immediatamente all'azienda sanitaria locale di residenza i nominativi dei soggetti che non risultano vaccinati.

Ai sensi del comma 5, l'azienda sanitaria locale di residenza invita l'interessato a produrre, entro cinque giorni dalla ricezione del medesimo invito, la documentazione che attesti l'effettuazione della vaccinazione o che giustifichi l'omissione o il differimento ai sensi del precedente comma 2, ovvero la presentazione della richiesta di vaccinazione o l'insussistenza dei presupposti (di cui al comma 1) per l'obbligo vaccinale. In caso di mancata presentazione della documentazione, l'azienda sanitaria locale, successivamente alla scadenza del predetto termine di cinque giorni, senza ritardo, invita formalmente l'interessato a sottoporsi alla somministrazione del vaccino in oggetto, indicando le modalità e i termini entro i quali adempiere l'obbligo. Nel caso invece di presentazione di documentazione attestante la richiesta di vaccinazione, l'azienda sanitaria locale invita l'interessato a trasmettere, immediatamente e comunque entro i tre giorni successivi alla somministrazione, la certificazione attestante l'adempimento dell'obbligo vaccinale.

Il comma 6 dispone, in primo luogo, che, in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale entro il termine indicato dall'azienda sanitaria locale ai sensi del comma 5 o entro il termine indicato in accoglimento della richiesta di prenotazione, **l'azienda sanitaria locale competente accerti l'inadempimento medesimo** e, previa acquisizione delle eventuali ulteriori informazioni presso le autorità competenti, **ne dia immediata comunicazione scritta all'interessato, al datore di lavoro e all'Ordine professionale di appartenenza. Si prevede inoltre che l'adozione del suddetto atto di accertamento determini la sospensione del diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicino contatti interpersonali o che comportino, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da COVID-19. Il successivo comma 9 specifica che la sospensione si applica fino all'adempimento dell'obbligo vaccinale o, in mancanza, fino alla completa attuazione del summenzionato piano strategico nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 2021.**

Il comma 7 prevede che la sospensione suddetta sia comunicata immediatamente all'interessato da parte dell'Ordine professionale di appartenenza.

Ai sensi del comma 8, in conseguenza della comunicazione di cui al comma 6, il datore di lavoro adibisce il lavoratore, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, diverse da quelle indicate al comma 6, con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate; qualora non sia possibile l'assegnazione a mansioni diverse, non è dovuto, per il suddetto



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

periodo di sospensione, la retribuzione ovvero altro compenso o emolumento, comunque denominato.

Il comma 10 prevede che, per il periodo in cui la vaccinazione in oggetto sia omessa o differita ai sensi del comma 2, e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, il datore di lavoro adibisca, senza decurtazione della retribuzione, i soggetti interessati a mansioni - anche diverse - in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da COVID-19. Il medesimo comma 10 fa in ogni caso salva l'applicazione delle norme temporanee relative ai cosiddetti lavoratori fragili.

Il comma 11 prevede che i soggetti rientranti nella fattispecie di omissione o di differimento di cui al comma 2 adottino, per il periodo interessato dalla medesima fattispecie e comunque non oltre il 31 dicembre 2021, nell'esercizio dell'attività libero-professionale, le misure di prevenzione igienico-sanitarie indicate da uno specifico protocollo di sicurezza, adottato con decreto del Ministro della salute, di concerto con i Ministri della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali, entro venti giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge in esame.

Anche le norme che introducono il cosiddetto “obbligo vaccinale” per i sanitari sono in realtà poco incisive, limitandosi alla sospensione, tramite un iter piuttosto farraginoso, dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali.

Concordiamo con il Governo circa l'obbligatorietà della vaccinazione gratuita per i professionisti sanitari, obbligo che riguarda in maniera del tutto marginale i medici, ormai tutti vaccinati, salvo eccezioni rarissime. Il meccanismo, però, ci sembra un po' complicato e rimanda a una sospensione, comunicata dall'Ordine dopo diversi passaggi, dalle attività a contatto con i pazienti. Il tutto per un periodo limitato, non oltre il 31 dicembre al massimo.

Le norme esistenti già garantiscono il diritto dei cittadini a non essere messi a rischio, e la stessa tutela degli operatori, prevedendone lo spostamento ad altre mansioni qualora non siano vaccinati: questi provvedimenti non aggiungono, in buona sostanza, nulla di nuovo. Inoltre, forte è la preoccupazione che le pandemie costituiranno, per il futuro, una costante. Sarebbe utile una norma di legge più generale e strutturata, che consentisse la protezione del personale sanitario e dei pazienti.

FNOMCeO Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

Via Ferdinando di Savoia, 1 – 00196 Roma – Tel. 06 36 20 31 Fax 06 32 22 794 – e-mail: segreteria@fnomceo.it – C.F. 02340010582



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

Non possiamo non evidenziare che la sospensione prevista, che sebbene sia di sapore sanzionatorio misto allo scopo di coazione e prevenzione dei dinieghi, in realtà non si configura quale sanzione disciplinare in senso tecnico, essendo sottratta all'iter prescritto dalle leggi e dai contratti collettivi nazionali di lavoro per la relativa applicazione. La norma pare assegnare un ruolo decisivo all'autorità sanitaria locale nell'ambito della verifica dello stato vaccinale degli operatori sanitari e della conseguente sospensione dei lavoratori dalla prestazione lavorativa e dalla retribuzione. Pare quindi che non sia più necessario attendere l'esito del giudizio di idoneità con limitazioni/inidoneità del medico competente svolto ai sensi del decreto legislativo 81/2008. Con l'entrata in vigore dell'art. 4 del decreto-legge 44/2021 sembrerebbe che questo importante passaggio sia stato superato. Il datore di lavoro può quindi sospendere il lavoratore operatore sanitario dalla prestazione e dalla retribuzione senza attendere l'esito del giudizio di idoneità del medico competente, se l'autorità sanitaria competente comunica al datore di lavoro il rifiuto di vaccinazione anti COVID-19 e non ci sono mansioni alternative da poter assegnare al lavoratore.

Occorre dunque intervenire durante l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 44/2021 per chiarire meglio questi delicati aspetti. In particolare a proposito della natura del procedimento sanzionatorio che si innesca nel caso di mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale dal parte del professionista sanitario iscritto agli albi.

In particolare bisogna esplicitare la natura giuridica della sospensione del diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicino contatti interpersonali o che comportino, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da COVID-19. La norma, così come strutturata, presenta elementi di criticità nella sua applicazione. In primis, perché sembra collegarsi a meri aspetti di natura contrattuale, attribuendo un ruolo residuale agli Ordini professionali – Enti sussidiari dello Stato – che sono invece i soggetti tenutari per legge degli albi. In secundis, perché crea un discrimen tra medici dipendenti da una parte e i liberi professionisti dall'altra. A parere di questa Federazione dovrebbe dunque essere introdotta una vera e propria sospensione dall'albo professionale che debba essere correlativamente comminata



FNOMCeO

Federazione Nazionale degli Ordini
dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri

dall'Ordine professionale ope legis e quindi in via automatica. Ordine che dovrà correlativamente apportare le necessarie variazioni sui relativi albi. Si ritiene che dovrebbe propendersi per la natura amministrativa della sanzione della sospensione, rappresentando il rispetto del disposto di cui all'art. 4 del decreto-legge 44/2021 una sorta di preconditione normativa per la possibilità di esercitare legittimamente una professione regolamentata dall'ordinamento. Non possiamo inoltre non affermare come già nell'attuale formulazione la sospensione di cui allo stesso art. 4 comporti in ogni caso riflessi diretti sui rapporti dell'iscritto con l'Ordine di appartenenza. Tutto questo per i relativi e connessi aspetti deontologici che potrebbero essere oggetto di valutazione da parte delle commissioni di albo. L'Ordine potrebbe infatti sanzionare i comportamenti degli iscritti agli albi dei medici chirurghi e degli odontoiatri, se essi risultino non conformi alla legge, alla deontologia ed etica medica.

Ciò detto, la FNOMCeO non può non sottolineare come i suesposti elementi, sottoposti alla attenzione di codesta Commissione, debbano essere definiti a livello legislativo con le opportune modifiche all'attuale testo normativo.

In conclusione chiediamo al Parlamento e al Governo un impegno ad aprire la discussione, all'interno di questo provvedimento, sullo scudo legale per i medici e i professionisti sanitari che hanno operato nelle strutture sanitarie durante i mesi più difficili dell'emergenza Covid.

Vanno messi in sicurezza anche dalle aggressioni penali, civili e amministrative, che certamente aumenteranno, stante il contesto drammatico emergenziale nel quale hanno operato durante il Coronavirus. Ed è inaccettabile mettere coloro che oggi noi riteniamo eroi nelle condizioni di doversi difendere per anni, per avere cercato con ogni mezzo, con generosità, con coraggio, di salvare delle vite umane durante il Coronavirus.

LA FNOMCEO